

Nota técnica 05-2020.

Decreto nº 10.328, de 28 de abril de 2020 promove novas mudanças nas consignações em folha de pagamento.

A presente análise trata do Decreto nº 10.328, de 28 de abril de 2020, que foi editado para alterar o Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, o qual dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo.

I – Alteração de mero ajuste em função da mudança ministerial

A primeira alteração diz respeito a mudança do Ministro responsável por definir os limites de taxas de juros cobrados em empréstimos concedidos por cooperativas de créditos, por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, ou por entidade de previdência complementar.

A atribuição, que antes era do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, passa a ser do Ministro de Estado da Economia, conforme a nova redação dada ao inciso II, do § 3º, do art. 4º, do Decreto nº 8.690/2016:

Art.4º (...)

(...)

§3º (...)

II - terão as taxas de juros cobradas limitadas ao percentual estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia. (NR)

Não se vislumbra ilegalidade nesta alteração, uma vez que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi transformado e incorporado ao novo Ministério da Economia, a quem cumpre a definição das taxas adequadas e admissíveis de juros dependem da análise de conceitos econômicos, como a inflação, por exemplo, e do acompanhamento de indicadores econômicos.

Trata-se, nesse ponto, de mera adequação às alterações

promovidas pela Medida Provisória nº 870/19, convertida na Lei nº 13.844/19.

II – Alterações que afrontam a legislação e representam novo ataque às entidades sindicais

Por outro lado, o novo decreto acrescenta novas disposições ao Decreto de 2016, as quais podem trazer consequências mais sérias aos sindicatos. Necessário, pois, transcrever as novas disposições, grifando o que deve ser analisado:

"Art. 8º-A O consignado poderá, a qualquer tempo, solicitar ao consignatário ou ao beneficiário o cancelamento unilateral:

I - das consignações de que tratam os incisos I, III, V-A, VI e VII do **caput** do art. 4º; e

II - dos descontos de que tratam a alínea "c" do caput do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990, e o art. 545 -da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

§ 1º O consignatário ou beneficiário realizará o comando de exclusão da consignação ou do desconto, no sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal, no prazo de trinta dias, contado da data de registro da solicitação de cancelamento efetuada pelo consignado, observado o cronograma mensal da folha de pagamento.

§ 2º Descumprido o prazo de que trata o § 1º, a administração pública efetuará o cancelamento automático da consignação ou do desconto na folha de pagamento.

§ 3º O cancelamento da consignação ou do desconto:

I - não interfere na relação jurídica entre o consignatário ou beneficiário e o consignado; e

II - não estabelece ou transfere responsabilidade para a administração pública pelos valores devidos." (NR)

No que pertine aos servidores públicos federais, destaca-se o disposto **inciso II do novo art. 8º-A**, na medida em que ele **autoriza o cancelamento unilateral dos descontos de que trata a alínea "c" do caput do art. 240, da Lei nº 8.112/90**, que são as mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral sindical da categoria.

Ou seja, o novo art. 8º-A intenta facilitar o cancelamento do pagamento das mensalidades e contribuições sindicais definidas pela categoria em assembleia geral, prevendo, inclusive, que se o sindicato (consignatário) não efetivar o comando de cancelamento solicitado pelo servidor, a administração pública efetuará.

Tal medida significa um convite ou incentivo para a interrupção no pagamento das mensalidades, e, portanto, mais um ataque à organização sindical, configurando uma alteração inconstitucional e ilegal, como se irá demonstrar na sequência.

III – Contexto de ataques ao âmbito de arrecadação das entidades sindicais

A alteração trazida pelo art. 8º-A, acima copiado está inserida em um contexto de ataque às entidades sindicais, evidenciada anteriormente, de forma clara, com a tentativa feita por meio da Medida Provisória nº 873, de 01 de março de 2019, que, entre outras coisas, revogava a citada alínea “c” do art. 240, da Lei n. 8.112/90.

A indigitada medida provisória, entretanto, não produziu efeitos, tendo sua vigência encerrada em 28 de junho de 2019, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional.

Posteriormente, em 21 de março de 2019, foi editado o Decreto nº 9.735, que revogou dispositivos do já mencionado Decreto nº 8.690/16 retirando dele o inciso VII do art. 3º, que previa que a contribuição devida ao sindicato possui característica de desconto, sendo, portanto, compulsória.

Aqui é importante destacar que o Decreto nº 8.690/16 promove **distinção entre desconto e consignação**, tratando o **desconto** como o valor deduzido da remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, **compulsoriamente**, por determinação legal ou judicial, enquanto que a **consignação** é o valor deduzido **mediante autorização prévia e expressa do consignado**, como se vê:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - desconto - valor deduzido de remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, compulsoriamente, por determinação legal ou judicial;

II - consignação - valor deduzido de remuneração, subsídio, provento, pensão ou salário, mediante autorização prévia e expressa do consignado;

E o art. 3º do mesmo Decreto relaciona quais são os descontos, tendo colocado entre eles a contribuição devida ao sindicato, posteriormente revogada pelo Decreto nº 9.735/19:

Art. 3º Para os fins deste Decreto, são considerados descontos:

(...)

~~VII - contribuição devida ao sindicato pelo servidor, nos termos do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990, ou pelo empregado, nos termos do art. 545 da Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho; (Revogado pelo Decreto nº 9.735, de 2019)~~

Assim, percebe-se que o Decreto nº 10.328/20, ora em análise, enquadra-se em uma sequência de medidas que busca enfraquecer a capacidade de sustentação financeira das entidades sindicais, atuando contra o recebimento das mensalidades e contribuições.

Veja-se a sequência, em resumo:

1º) O Governo tenta revogar a alínea “c” do art. 240, da Lei nº 8.112/90, que assegura o desconto das mensalidades e contribuições, sem ônus para a entidade sindical (ataque feito por meio da Medida Provisória nº 873, de 01 de março de 2019);

2º) Busca retirar da mensalidade sindical a característica de desconto compulsório, revogando o inciso VII, do art. 3º do Decreto nº 8.690/16 (ataque feito por meio do Decreto nº 9.735, de 21 de março de 2019);

3º) Prevê expressamente a possibilidade de cancelamento unilateral do desconto de que trata a alínea “c”, do caput do art. 240, da Lei nº 8.112/90 (ataque feito por meio do Decreto nº . 10.328, de 28 de abril de 2020).

Cabe esclarecer que não há na legislação ordinária a previsão de cancelamento unilateral do desconto da mensalidade ou contribuição fixada em assembleia do sindicato. Nunca houve tal previsão e nem pode haver, porque tal desconto é inerente a filiação ao sindicato e decorre de previsão constitucional e legal, como se irá demonstrar no próximo tópico.

IV – Inconstitucionalidade e ilegalidade das disposições do art. 8-A do Decreto 10.328/20

Apesar das pretensões danosas do Decreto nº 10.328/20, cabe observar que a Constituição Federal prevê expressamente o desconto em folha da contribuição fixada em assembleia geral, em seu art. 8º, IV:

Art. 8º (...)

(...)

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.

Note-se que a contribuição fixada em assembleia geral está inserida na Constituição Federal no Título dos Direitos Sociais, dentro do capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, sendo cláusula pétrea, que não pode ser abolida nem mesmo por Emenda Constitucional.

Aqui abre-se um parêntese para esclarecer que a contribuição prevista no art. 8, IV, da Constituição Federal não se confunde com a chamada contribuição sindical, prevista em lei, que passou a depender de autorização expressa do servidor a partir da alteração trazida pela Lei nº 13.467/2017, que alterou

o art. 578 da CLT¹.

Tal entendimento é pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal, de modo que a fixação, aprovação e desconto das mensalidades e contribuições devidas pelos filiados às entidades sindicais, sob a forma de contribuição para o custeio do sistema confederativo, observa, necessariamente, o art. 8º, IV, da Constituição Federal, sendo vedada qualquer alteração, seja por Emenda Constitucional, Lei Ordinária e, menos ainda, por qualquer outra norma de estatutura meramente regulamentar, tal como o Decreto.

Além disso, a regra do cancelamento unilateral dos descontos, trazida pelo art. 8º-A, também afronta o disposto no inciso I, do art. 8º, da Constituição Federal, que veda a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical, como se vê:

Art. 8º (...)

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

No âmbito da legislação ordinária, o já citado art. 240, alínea “c” da Lei nº 8.112/90, corrobora o dispositivo constitucional, garantindo que as mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria sejam tratadas como desconto.

Vale aqui transcrever o referido dispositivo, para sua adequada leitura e verificação:

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:

(...)

c) 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.

Evidencia-se, portanto, que tanto a Constituição Federal quanto a Lei Ordinária tratam a contribuição fixada pela assembleia geral como um desconto, e não como uma consignação facultativa, como pretende o Governo com as suas alterações via Decreto.

Assim, em que pese a atitude do Governo quando, por meio do Decreto nº 9.735/2019, retira a mensalidade sindical da lista das rubricas consideradas descontos pelo Decreto nº 8.690/16, é certo afirmar que as disposições constitucionais e legais garantem tal característica, devendo ela ser observada.

¹ “Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.” (NR)

Isso porque o Decreto é norma de hierarquia inferior, que não pode criar ou restringir direitos, mas apenas regulamentá-los.

Frise-se, por importante, que nesta seara não há espaço para regulamentação autônoma e independente da legislação de hierarquia superior, devendo a regulamentação, necessariamente, observar as diretrizes constitucionais e legais, mormente porque a regra do art. 8º, acima transcrito, está inserida no capítulo dos direitos sociais, protegida, portanto, dentro do título dos direitos e garantias fundamentais, não havendo margem para atuação discricionária do Chefe do Poder Executivo.

Para concluir, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já apreciou a questão da mensalidade ou contribuição fixada em assembleia geral, reconhecendo ser esta compulsória aos filiados, a teor da Súmula Vinculante nº 40:

Súmula Vinculante 40: A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

O seguinte trecho do voto do Min. Carlos Velloso (relator), é elucidativo a esse respeito, cabendo transcrevê-lo:

Primeiro que tudo, é preciso distinguir a contribuição sindical, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais — art. 149 da CF/1988 — com caráter tributário, assim compulsória, da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral da entidade sindical — CF/1988, art. 8º, IV. A primeira, conforme foi dito, contribuição parafiscal ou especial, espécie tributária, é compulsória. A segunda, entretanto, é compulsória apenas para os filiados do sindicato.

Assim, viola a Constituição Federal e a Lei nº 8.112/90 a previsão do Decreto nº 10.328, no que diz com o art. 8º-A, inserido no Decreto nº 8.690/16, uma vez que a contribuição instituída pela assembleia geral da categoria é um desconto obrigatório para os filiados, devendo ser cobrado em folha, sem ônus para a entidade sindical.

Resta claro, portanto, que o desconto ora em análise somente pode ser interrompido se o servidor público romper seu vínculo de filiação com o sindicato, por ato formal, conforme previsões estatutárias de cada ente.

V – Criação da figura da suspensão por inadimplência

O novo Decreto também modifica o artigo 10 do Decreto nº 8.690/16, repassando as atribuições do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para o Ministério da Economia, inserindo a figura da **suspensão por inadimplência** dos contratos, e acrescentando um novo parágrafo, que trata dessa nova figura, como se vê:

Art. 10. (...)

§ 2º São cláusulas necessárias ao contrato administrativo a que se refere o § 1º, além de outras definidas pelo **Ministério da Economia**, as que disponham sobre:

V - as hipóteses de **suspensão por inadimplência**, de desativação temporária e de descadastramento do consignatário.

§ 3º A suspensão por inadimplência será aplicada pelo responsável pela operacionalização da consignação, na hipótese de descumprimento da obrigação do consignatário de arcar com a reposição de custos pelo processamento da consignação." (NR)

"Art. 11. Compete ao Ministério da Economia:

I – (...)

d) a suspensão por inadimplência, a desativação temporária e o descadastramento do consignatário; e (NR)

Fundamental ressaltar, neste ponto, que a suspensão por inadimplência não se aplica aos sindicatos no que diz respeito ao desconto das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria, uma vez que a alínea "c" do art. 240, da Lei nº 8.112/90, prevê expressamente que esse desconto se dará sem ônus para a entidade sindical.

Assim, tanto não pode haver cobrança pela operacionalização dos descontos das mensalidades e contribuições fixadas em assembleia geral da categoria, quanto, por óbvio, não pode haver suspensão por inadimplência caso exista cobrança equivocada desses descontos.

VI - Conclusão

É possível, pois, inferir que a natureza de desconto das mensalidades ou contribuições fixadas em assembleia geral da categoria está mantida, bem assim a obrigatoriedade de seu pagamento pelos filiados, e que a novel regra do Decreto nº 10.328, de 28 de abril de 2020, na parte em que permite o cancelamento unilateral dos descontos, viola a Constituição Federal e a Lei nº 8.112/90.

É certo que o servidor terá sempre a liberdade de se filiar à entidade sindical ou não, de se manter filiado ou não, mas não é constitucional e nem legal a regra que visa que, uma vez filiado, possa desautorizar o desconto de sua mensalidade.

A sistemática que o Governo Federal tenta instituir implica numa forma inconstitucional e ilegal de permitir que o servidor se mantenha filiado à entidade sindical mas deixe de pagar a contribuição obrigatória aprovada pela categoria; é uma nova tentativa de inviabilização financeira das entidades sindicais, e uma medida autoritária que visa impedir o pleno funcionamento das organizações que

representam os trabalhadores.

Tal medida é ainda mais grave por estar sendo implementada neste momento, durante uma pandemia, quando a possibilidade de comunicação direta das entidades sindicais com seus filiados fica naturalmente reduzida.

Está evidente o contexto de ataque às entidades sindicais e a intenção autoritária do atual Governo, que busca interferir na organização sindical e enfraquecer a união dos trabalhadores, em linha com a precarização dos direitos trabalhistas e com a concentração do capital.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Brasília, DF, 5 de maio de 2020.

Valmir Floriano Vieira de Andrade
OAB/DF 26.778

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Flavio Alexandre Acosta Ramos
OAB/RS 53.623