



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público dotado de personalidade jurídica própria e forma federativa, regulamentado pela Lei nº 8.906/94, com endereço eletrônico pc@oab.org.br e sede em Brasília/DF, no SAUS, Qd. 05, Lote 01, Bloco M, inscrito no CNPJ sob nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente e por seus advogados que esta subscrevem (documento anexo), vem, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, I, *a*, e 103, VII, da Constituição, no art. 54, XIV, da Lei nº 8.906/94, e no art. 2º, VII, da Lei nº 9.868/999, propor

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO CAUTELAR

em face da íntegra dos dispositivos da **Medida Provisória n. 873, de 1º de março de 2019**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

1 –DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO:

No dia 1º de março de 2019, por meio de edição extraordinária do Diário Oficial da União, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 873, que altera a *Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a contribuição sindical, e revoga dispositivo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.*

Referida norma promoveu diversas alterações na legislação atinente às contribuições devidas às entidades sindicais. O quadro abaixo demonstra a redação dada pela Medida Provisória e a redação anteriormente em vigor para cada uma das disposições modificadas:

REDAÇÃO DADA PELA MP 873/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
<p>Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo <u>Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943</u>, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.</p>	<p>Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados. <u>(Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</u></p>
<p>Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão recolhidas, pagas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado.</p>	<p>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. <u>(Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</u></p>
<p>Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato</p>	<p>Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma</p>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

<p>representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591.</p> <p>§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição.</p> <p>§ 2º É nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto neste artigo, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade.</p>	<p>categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação. <u>(Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</u></p>
<p>Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato:</p> <p>I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição;</p> <p>II - a mensalidade sindical; e</p> <p>III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva.</p>	<p>Sem correspondência</p>
<p>Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa.</p> <p>§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo ensejará a aplicação do disposto no art. 598.</p> <p>§ 2º É vedado o envio de boleto ou equivalente à residência do empregado ou à sede da empresa, na hipótese de inexistência de autorização prévia e expressa do</p>	<p>Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</p>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

<p>empregado.</p> <p>§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput do art. 580, considera-se um dia de trabalho o equivalente a:</p> <p>I - uma jornada normal de trabalho, na hipótese de o pagamento ao empregado ser feito por unidade de tempo; ou</p> <p>II - 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, na hipótese de a remuneração ser paga por tarefa, empreitada ou comissão.</p> <p>§ 3º Na hipótese de pagamento do salário em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.</p>	<p>§ 1º Considera-se um dia de trabalho, para efeito de determinação da importância a que alude o item I do Art. 580, o equivalente: <u>(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</u></p> <p>a) a uma jornada normal de trabalho, se o pagamento ao empregado for feito por unidade de tempo; (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>b) a 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, se a remuneração for paga por tarefa, empreitada ou comissão. <u>(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</u></p> <p>§ 2º Quando o salário for pago em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social. <u>(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</u></p>
<p>Art. 2º Ficam revogados:</p> <p>a) o parágrafo único do art. 545 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; e</p>	<p>Parágrafo único - O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o décimo dia subsequente ao do desconto, sob pena de juros de mora no valor de 10% (dez por cento) sobre o montante retido, sem prejuízo da multa prevista no art. 553 e das cominações penais relativas à apropriação indébita. <u>(Incluído pelo Decreto-lei nº 925, de 10.10.1969)</u></p>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

b) a alínea "c" do caput do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 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: [...] 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.
---	--

Como síntese das alterações promovidas, tem-se que a medida provisória sob análise:

a) revoga a previsão de obrigação dos empregadores (para os trabalhadores em geral) e da Administração Pública (para os servidores públicos) de promoverem o desconto em folha das contribuições sindicais, excluindo também a previsão de encargos e cominações penais em caso de atraso ou ausência de repasse de tais contribuições aos sindicatos;

b) exige, para o pagamento das contribuições, autorização prévia, expressa, individual e por escrito dos trabalhadores, não admitindo autorização tácita ou cobrança sujeita a requerimento de oposição e determinando, ainda, a nulidade da regra ou cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento sem observância dos requisitos acima, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade;

c) prevê que as contribuições devidas aos sindicatos podem ser exigidas somente de seus filiados;

d) determina que o recolhimento das contribuições seja feito exclusivamente por boleto bancário ou equivalente eletrônico, encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado que tenha autorizado previamente a cobrança, ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa, estabelecendo ainda que a inobservância das previsões incorrerá nas penalidades



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

fixadas pelos arts. 598¹ e 553² da CLT.

Resta evidente o impacto da Medida Provisória para as entidades sindicais, que terão severamente dificultado o recolhimento das contribuições que provêm seu sustento e o financiamento de suas atividades. A repercussão será instantânea em razão da imediata produção de efeitos da norma, afetando os recursos para a manutenção das entidades no próximo mês, o que por sua vez comprometerá o pagamento de inúmeras obrigações de naturezas diversas, inclusive as remunerações de milhares de trabalhadores destas entidades.

Tal situação atingirá não apenas as mensalidades sindicais, cujo desconto em folha já tem sido noticiado como suspenso até por órgãos públicos, mas também a contribuição sindical (antigo imposto sindical), recolhida apenas uma vez ao ano, coincidentemente na folha de pagamento de março.

Ora, é clarividente o objetivo de dificultar ao máximo o processo de organização e manifestação da sociedade civil no que se refere às entidades representativas dos trabalhadores em geral, e dos servidores públicos federais em particular.

Como consequência tem-se ainda que a liberdade de associação e de autodeterminação dos cidadãos e das próprias associações (no caso, entidades sindicais) resta limitada indevidamente por normas que se imiscuem no âmbito privado da vontade individual e associativa.

A gravidade da situação conclama a atuação firme desta E. Corte no

¹ Art. 598 - Sem prejuízo da ação criminal e das penalidades previstas no art. 553, serão aplicadas multas de Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros) a Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros) pelas infrações deste Capítulo impostas no Distrito Federal pela autoridade competente de 1ª instância do Departamento Nacional do Trabalho e nos Estados e no Território do Acre pelas autoridades regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Parágrafo único - A gradação da multa atenderá à natureza da infração e às condições sociais e econômicas do infrator.

² Art. 553 - As infrações ao disposto neste Capítulo serão punidas, segundo o seu caráter e a sua gravidade, com as seguintes penalidades: a) multa de Cr\$ 100 (cem cruzeiros) e 5.000 (cinco mil cruzeiros), dobrada na reincidência; b) suspensão de diretores por prazo não superior a 30 (trinta) dias; c) destituição de diretores ou de membros de conselho; d) fechamento de Sindicato, Federação ou Confederação por prazo nunca superior a 6 (seis) meses; e) cassação da carta de reconhecimento. f) multa de 1/30 (um trinta avos) do salário mínimo regional, aplicável ao associado que deixar de cumprir sem causa justificada, o disposto no parágrafo único do artigo 529. [...]



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

sentido da afirmação dos valores fundamentais assegurados pela Constituição Federal, em especial no que diz com o sistema de liberdades e com a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, que integra o rol de legitimados à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante aduzem o art. 103, VII da Constituição Federal e o art. 2º, VII da Lei Federal n. 9.868/99, tem a competência de dar cumprimento efetivo às finalidades da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 54 da Lei n. 8.906/94), dentre as quais a de defender a Constituição Federal, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, a justiça social e pugnar pela boa aplicação das leis (art. 44 da Lei n. 8.906/94).

Nesta condição, e considerando que, nos termos da jurisprudência consolidada desta Egrégia Corte possui legitimidade universal para a propositura de demandas que visem o controle concentrado de constitucionalidade, propõe a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade contra todos os dispositivos veiculados na Medida Provisória 873/2019, na defesa intransigente, permanente e vigilante do Estado Democrático de Direito a tanto custo conquistado.

2 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

2.1 DA AFRONTA AOS ARTS. 62, CAPUT E INCISO I, E 2º DA CF. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES À EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

2.1.1 Da possibilidade de controle jurisdicional dos requisitos à edição de medidas provisórias

Por força do art. 62 da Constituição Federal, “*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*”.

No tocante ao controle jurisdicional sobre a presença dos requisitos autorizadores da edição de medidas provisórias, “*a jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência*”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

(ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15.02.2019)³. A excepcionalidade se aplica a situações “em que a ausência desses pressupostos seja evidente” (ADI 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 23.11.2007).

A necessidade – mais do que a possibilidade – de controle pelo Poder Judiciário em tais situações restou asseverada em voto do Min. Luiz Fux no julgamento da ADI 4029 (Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/03/2012, DJe 26/06/2012), no qual salientou-se que a edição de medidas provisórias sem os pressupostos constitucionais gera efeitos deletérios até mesmo para a atuação do Congresso Nacional, em vista dos trancamentos de pauta provocados por tais medidas, que acabam exigindo a apreciação açodada de matérias que demandariam maior reflexão:

A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República. John Hart Ely explicita de forma precisa o papel do Judiciário no jogo democrático: “*Courts thus should ensure not only that administrators follow those legislative policy directions that do exist (...) but also that such directions are given*” (em tradução livre: “As Cortes, então, deveriam assegurar não somente que os administradores sigam essas orientações políticas dadas pelo Legislativo já existentes, mas também que tais orientações sejam dadas”). Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review. Cambridge: Harvard University Press, 2002. p. 133). **O Supremo Tribunal Federal, nesta esteira, deve assegurar que o Legislativo não se torne um simples anexo do Executivo, subserviente e pouco ativo, que se limite a apreciar, na maior parte do tempo, as medidas materialmente legislativas adotadas pelo Chefe da Administração.**

A má utilização dos provimentos de urgência pelo Executivo pode gerar efeitos indesejados, não somente para a ordem social, mas igualmente para a dinâmica decisória das Casas parlamentares, com constantes trancamentos de pauta e apressando a deliberação sobre temas que demandariam maior reflexão.

[...]

In casu, o abuso do poder de editar Medidas Provisórias afigura-se evidenciado de forma patente, sendo impossível defender com seriedade que a criação de um ente para desincumbir-se das mesmas atribuições de autarquia já em operação revista-se da urgência necessária para afastar a adoção do rito legislativo ordinário.

³ No mesmo sentido: RE 526353 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 07.10.2015), ADI 2527 (Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 23.11.2007).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

[...] (sem grifos no original)

Cabe destacar que o rigor dos requisitos previstos à edição de medidas provisórias destina-se justamente a assegurar a observância de preceitos fundamentais da República, como é o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da CF.

A imprescindibilidade do controle jurisdicional para garantir a observância desse princípio restou sublinhada pelo Min. Celso de Mello no julgamento da ADI 2213-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 23/04/2004), ao afirmar que:

[...]

O exercício dessa **excepcional** prerrogativa presidencial, **precisamente** porque transformado em inaceitável prática **ordinária** de governo, **torna necessário** – em função dos **paradigmas constitucionais**, que, de um lado, **consagram** a separação de poderes e o princípio da liberdade e que, de outro, **repelem** a formação de ordens normativas fundadas em processo legislativo **de caráter autocrático** – que se **imponha** moderação no uso da **extraordinária** competência de editar atos com força de lei, outorgada, ao Chefe do Poder Executivo da União, pelo art. 62 da Constituição da República.

[...]

Desse modo, e mesmo que o exercício (**sempre excepcional**) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo **possa** justificar-se em situações **absolutamente** emergenciais, **abrandando**, em tais hipóteses, “o monopólio legislativo dos Parlamentos” (RAUL MACHADO HORTA, “**Medidas Provisórias**”, in Revista de Informação Legislativa, vol. 107/5), **ainda assim** revela-se profundamente **inquietante** – na perspectiva da experiência institucional brasileira – o progressivo **controle hegemônico** do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade **unipessoal** do Presidente da República, em função do exercício **imoderado** da competência **extraordinária** que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

[...]

Eventuais dificuldades de ordem política – **exceto** quando **verdadeiramente** presentes **razões constitucionais** de urgência, necessidade e relevância material – **não podem** justificar a utilização de medidas provisórias, **sob pena** de o Executivo, além de **apropriar-se** ilegitimamente da **mais relevante** função institucional que **pertence** ao Congresso Nacional, converter-se em **instancia hegemônica** de poder no âmbito da comunidade estatal, **afetando**, desse modo, **com grave prejuízo** para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de **checks and balances**, a relação de equilíbrio que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

[...]

Vê-se, pois que a **relevância e a urgência** – que se revelam noções redutíveis à categoria de conceitos relativamente indeterminado – qualificam-se como **pressupostos constitucionais** legitimadores da edição das medidas provisórias. **Constituem** requisitos **condicionantes** do exercício desse poder extraordinário de legislar que a Carta Política outorgou ao Presidente da República.

Tratando-se de requisitos de índole constitucional, cabe, ao Supremo Tribunal Federal, em cada caso ocorrente, analisar a configuração desses pressupostos, cuja existência se revela essencial ao processo de legitimação do exercício, pelo Presidente da República, do seu poder de editar medidas provisórias. [...]

Assentada a possibilidade de controle judicial das medidas provisórias quando claramente ausentes os pressupostos constitucionais para sua edição, a fim de preservar a competência legislativa do Congresso Nacional e, portanto, o princípio da separação de poderes, passa-se à verificação de tais requisitos no que diz com a Medida Provisória n. 873/2019.

2.1.2 Da ausência de relevância e urgência a autorizar a edição da MP 873/2019

Em relação aos pressupostos aptos a ensejar a edição de medidas provisórias, convém colacionar entendimento exposto em sede doutrinária pela Min. Cármen Lúcia⁴, que não deixa dúvidas sobre o conteúdo a ser atendido em cada um deles.

A relevância exigida é a que diz com “*circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo*. Tal circunstância, ademais, *tem de ser objetivamente demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República*”.

No tocante à urgência, restará configurada “*somente quando a necessidade social imperiosa for urgente e demandar uma imediata resposta por meio da adoção da medida normativa presidencial*”. Significa dizer que “*se o*

⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Medidas provisórias e princípio da separação de poderes*. In: *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 58-60.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

cuidado normativo de uma determinada matéria a incidir sobre uma circunstância social puder aguardar pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias), é evidente não se poder fazer uso do instituto da medida provisória por carência de um dos seus pressupostos”.

Nos termos do entendimento deste E. STF, a relevância e a urgência devem ficar cabalmente demonstradas na exposição de motivos da medida provisória. Tanto que, ao apreciar a ADI 4717 (Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 05/04/2018, DJe 14/02/2019), não tendo a exposição de motivos se desincumbido de tal comprovação, restou assentado que a medida não atendia aos pressupostos do art. 62 da Constituição Federal, conforme se denota da ementa do julgado:

[...]

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. **Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.**

[...]

Em seu voto, reiterando o já sustentado pela Min. Relatora, o Min. Edson Fachin igualmente abordou a questão, ao afirmar que “*da leitura da Exposição de Motivos da MP nº 558/2012 (eDOC 4), percebe-se que a então Chefe do Poder Executivo, por meio dos Ministros do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento e de Minas e Energia, não se descurou de justificar a urgência da edição da medida*”.

Quanto ao ato normativo ora impugnado, tem-se que sua exposição de motivos, além de fundada em premissas incorretas e/ou falaciosas, não demonstrou, minimamente, a presença de relevância e urgência a permitir o exercício excepcional da competência legislativa pelo Presidente da República.

Dita exposição de motivos, ao versar sobre as razões para a revogação da previsão constante do art. 240, “c” da Lei 8.112/90 (que determina o desconto em folha das contribuições devidas aos sindicatos pelos servidores públicos federais), aduziu o seguinte:

4. Tendo em vista a nítida **natureza privada dessas entidades** e o dever estatal de não ingerência sobre as organizações sindicais e representativas, deve-se concluir que o custeio das entidades deve ser realizado por meio de recursos privados, provenientes das contribuições individuais dos servidores



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

voluntariamente filiados, sem qualquer interferência, participação ou uso da Administração Pública.

[...]

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.

Trata-se de claro equívoco. Embora a natureza jurídica dos sindicatos realmente seja de direito privado, a Carta Republicana lhes reserva papel diferenciado de quaisquer outras entidades associativas ao prever sua participação obrigatória nas negociações coletivas de trabalho (art. 8º, inciso VI).

Há o reconhecimento constitucional, assim, da importância dos sindicatos na defesa dos direitos dos trabalhadores, sendo-lhes atribuído papel essencial na manutenção do Estado Democrático de Direito. Justamente em razão dessa peculiaridade, é prevista também garantia especial ao empregado sindicalizado candidato a cargo de direção ou representação sindical, cuja dispensa é vedada.

Se a atuação dos sindicatos representa, em análise última, uma garantia adicional ao respeito dos direitos sociais dos trabalhadores, evidente que tais entes se revestem da condição de entidades privadas de interesse social. E se, efetivamente, devem ser independentes em relação ao Poder Público, tal garantia de independência deve servir para que não haja intervenções que tolham sua atuação, e não para determinar a imposição de obstáculos à manutenção da entidade.

A exposição de motivos prossegue versando sobre as entidades sindicais de servidores públicos:

5. Existem, atualmente, cerca de 300 entidades (entre sindicatos e associações), que representam aproximadamente um milhão e duzentos mil servidores (entre ativos e inativos). Do total de servidores públicos, 40% (quarenta por cento) encontra-se filiado a alguma dessas entidades representativas de classe e lhes repassam, anualmente, **via desconto em folha de pagamento, custeado pelo Poder Público**, cerca de R\$ 579 (quinhentos e setenta e nove) milhões.

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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.**

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.**

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.

O texto frisa, em mais de uma passagem, o volume de recursos envolvidos no pagamento de contribuições sindicais dos servidores públicos e o fato de que seu desconto e repasse vem sendo custeado pela Administração Pública. Reitera que se trata de “privilégio” dos sindicatos e que essa “vantagem indevida” é custeada pelos impostos pagos por toda a população.

Direitos não podem ser confundidos com privilégios. De fato, ao assegurar formas de financiamento da atividade sindical, a Constituição de 1988 não instituiu uma vantagem indevida, mas uma garantia para a atuação dos sindicatos, em reconhecimento do seu papel fundamental para a democracia e para a efetivação dos direitos sociais dos trabalhadores.

E, considerando as contribuições devidas ao sindicato – à exceção unicamente da contribuição sindical (antigo imposto sindical) – são exigíveis apenas dos filiados à entidades (Súmula Vinculante n. 40 e Tema 935 da Repercussão Geral), a medida também nega vigência à manifestação de vontade e à liberdade associativa desses trabalhadores, que se associaram voluntariamente a tais entidades e manifestaram sua livre vontade de realiza os descontos, em folha de pagamento, das contribuições devidas.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Ademais, a medida provisória também é justificada pela necessidade de reduzir as despesas custeadas pelo erário público para realizar o desconto em folha das contribuições. Não especifica, no entanto, o montante dessas despesas e o impacto financeiro de fato gerado, o que impede que o argumento invocado sirva como amparo às graves medidas tomadas. Diante da ausência de dados em contrário, é plausível considerar que uma operação do sistema informatizado que apenas destaca valores dos contracheques dos servidores não signifique uma despesa expressiva aos cofres públicos.

Fato importante a ser noticiado e que evidencia o equívoco dos argumentos expostos para a edição de Medida Provisória é que, por força de atos normativos expedidos pela própria Administração Pública (tais como a Portaria n. 110, de 13/04/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), atualmente, as entidades sindicais de servidores públicos têm possibilitado o desconto das contribuições em folha de pagamento dos servidores mediante a realização de convênio ou contrato com o órgão operacionalizador de tal desconto, o qual contempla os custos da operação, que são pagos pelo próprio sindicato consignatário⁵. Portanto, a Administração sequer tem arcado com tais custos, ao contrário do afirmado.

Por fim, não há a concessão de qualquer vantagem governamental para beneficiar ente privado. Veja-se que o sistema de desconto automático de contribuição devida ao sindicato está previsto na própria Constituição Federal (art. 8º, IV – *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*). Os empregadores privados, portanto, sempre o implementaram, assim como a Administração Pública, em sua posição simétrica, em relação aos seus servidores, sem que configure favor governamental.

Ainda versando sobre as contribuições devidas pelos servidores públicos aos seus sindicatos, a exposição de motivos aduz o seguinte:

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

⁵ Exemplificativamente, convênio e contratos firmados por entidades de servidores federais do Rio de Janeiro, anexos a esta peça.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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.

Apesar de invocar a autonomia e a liberdade sindical como fundamento, as medidas propostas se chocam com esses mesmos preceitos, uma vez que impõem, na prática, empecilhos que inviabilizarão o funcionamento de milhares de entidades sindicais.

Também não é possível depreender do novo sistema um incremento de transparência, pois a prestação de contas pelos sindicatos às categorias representadas já é regularmente feita e continuará se dando exatamente da mesma forma.

Por fim, afirmar que a medida está em consonância com os ordenamentos constitucional e internacional desconsidera o conteúdo expresso do art. 8º, IV da Constituição e as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que serão expostas no decorrer dessa peça e levam justamente à conclusão contrária.

De outra parte, em relação às alterações promovidas na CLT (já que todos os trechos até aqui expostos referiam-se às razões para as alterações atinentes às contribuições dos servidores públicos aos seus sindicatos), são breves os motivos expostos pelo Poder Executivo para a edição da medida:

15. No mesmo sentido, fazemos referência à Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

16. Dentre os mais importantes avanços alcançados pelo referido diploma legal está a eliminação da obrigatoriedade do pagamento do chamado imposto sindical. Com o advento da nova lei, 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 e recolhidas exclusivamente quando prévia e expressamente autorizadas pelo empregado.

18. Ocorre que, estando a Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017 em vigor e tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado pela constitucionalidade do término do imposto sindical obrigatório, a vontade do legislador não vem sendo respeitada. **Diversos artifícios, tais como negociações coletivas, assembleias coletivas, estabelecimento de requerimentos de oposição, vinculação do acesso a benefícios de negociações coletivas ao pagamento de contribuições sindicais de toda natureza, vêm sendo utilizados para**



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

ferir diretamente a intenção do legislador e os direitos dos empregados brasileiros.

19. À luz do que precede, **as mudanças propostas visam restabelecer tais direitos**, ao estipular que a autorização prévia do empregado a que se refere o caput 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.

Sob tais fundamentos, a MP passa a exigir autorização individualizada, expressa e escrita, bem como a adoção do sistema de boleto bancário para a cobrança de qualquer contribuição devida pelos trabalhadores em geral aos seus sindicatos.

Nesse ponto, ressalta-se que não há a exposição de qualquer razão para a cessação dos descontos em folha dos trabalhadores em geral filiados aos sindicatos.

Ao contrário dos motivos expostos para os servidores públicos (suposta oneração da Administração Pública com tal desconto e repasse), as justificativas para as alterações da CLT dizem respeito apenas à contribuição sindical (antigo imposto sindical, exigível até a alteração legislativa questionada também dos não filiados, mediante prévia autorização). Contudo, a medida provisória altera a sistemática de recolhimento de todas as demais contribuições, incluindo a mensalidade sindical paga pelos associados à entidade, sem expor qualquer justificativa para tanto.

E especificamente no que tange à contribuição sindical, os motivos expostos para a alteração realizada tampouco procedem. A uma, porque denotam desrespeito aos instrumentos negociais coletivos ao considerar que sua regular utilização no exercício dos direitos dos trabalhadores e de seus sindicatos poderia afigurar-se como artifício para o descumprimento da lei, olvidando que se trata de instrumentos de grande relevância social e, por isso mesmo, contemplados pela Constituição Federal.

A duas, porque eventuais descumprimentos da Lei n. 13.467/2017 devem ser enfrentados por meio dos mecanismos judiciais e de controle administrativo previstos no ordenamento jurídico, e não por meio de ato do Presidente da República que se opõe à interpretação que o próprio Poder Judiciário e outros órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público do Trabalho, tem dado à legislação que instituiu a chamada reforma trabalhista. De fato, cabe a esses órgãos, no exercício regular de suas atribuições, interpretar e aplicar as normas que regulam o sistema de cobrança e recolhimento das contribuições sindicais.

Por derradeiro, no trecho em que pretende sintetizar a relevância e



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

urgência que ensejariam a edição de MP, a exposição de motivos aduz o seguinte:

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.

A despeito dos argumentos expostos, não se configura nenhuma necessidade imperiosa da sociedade a ser atendida por meio de medida excepcional.

Com efeito, a alteração da forma de recolhimento e pagamento das contribuições vertidas às entidades sindicais não tem comprovada repercussão positiva em relação ao erário público, aos trabalhadores ou à sociedade em geral.

O financiamento das entidades representativas, que atuam nas negociações salariais e na obtenção de melhorias das condições laborais, não pode ser considerado danoso aos trabalhadores. Ao contrário, a diminuição das receitas das entidades sindicais, que passarão a arcar com elevados custos para a operacionalização da nova forma de pagamento por meio de boletos bancários, é que aumentará os ônus dos trabalhadores que financiam as atividades sindicais.

Portanto, a relevância social reside na manutenção da forma de desconto e recolhimento das contribuições até então vigente, não só em respeito à liberdade individual e associativa e à garantia de sobrevivência das entidades sindicais, que têm importante papel no Estado Democrático de Direito, mas também – do ponto de vista da sociedade – considerando que a contribuição sindical, anteriormente de natureza obrigatória, tem natureza parafiscal e parte dos recursos (como regra, 10% - art. 589 da CLT) são destinados à Conta Especial Emprego e Salário, que integra o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Referido fundo destina-se ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Desenvolvimento Econômico. De maior interesse social, então, seria justamente a manutenção da forma de desconto atual, em folha de pagamento, pois garante com maior celeridade e eficácia o recolhimento desses valores.

Tampouco se sustenta o argumento relativo à presença do requisito da urgência. Como já destacado, a disciplina de matéria por meio de medida provisória somente se justifica quando há premência tal que não se possa aguardar “*pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias)*”.

A forma de recolhimento das contribuições devidas às entidades sindicais dos trabalhadores está regulamentada desde antes da edição da CLT, ou seja, há quase 80 anos (Decreto-lei n. 2.377/1940). Além disso, tal autorização para desconto em folha foi expressamente prevista pela Constituição Federal de 1988 e, em relação aos servidores públicos federais, reiterada pela Lei 8.112/90.

Sendo assim, não se justifica a edição de medida excepcional para alterar regulamentação vigente há décadas, sem que tenha ocorrido qualquer mudança brusca ou emergencial que exija tal alteração.

Essencial observar, ainda, que a questão das contribuições devidas às entidades sindicais foi recentemente alterada, de forma parcial, pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, que veiculou a chamada “Reforma Trabalhista”.

Se, nesse momento recente, não houve manifestação da intenção do legislador de alterar a forma de pagamento ou desconto de tais contribuições, resta evidente que não há qualquer motivo relevante ou urgente a impelir a modificação através de medida excepcional que dispense o prévio debate e aprovação legislativos.

No ponto, afirmar que as alterações na CLT dizem respeito a uma suposta necessidade de normatização de situações alegadamente irregulares geradas com o advento da Reforma Trabalhista, realizada há quase dois anos, também não permite vislumbrar a urgência que não possa aguardar a tramitação do regular projeto de lei sobre o tema.

Aliás, cumpre salientar que entre os anos de 2018 e 2019 (sistemática posterior à Reforma Trabalhista) foram apresentados na Câmara dos Deputados 5 propostas legislativas (projetos de lei) sobre a questão das contribuições devidas aos sindicatos⁶. A questão, portanto, já está posta à apreciação do Poder competente para

⁶ Disponível em <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificica=true&filtros=>



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

tanto.

Não restam dúvidas de que a matéria versada pela MP, por interferir de modo tão drástico na forma de funcionamento da estrutura sindical, teria que ser discutida amplamente nas duas casas do Congresso Nacional, com a oitiva de todos os interessados, ao invés de ser imposta através de medida unilateral.

Até porque, por força das Convenções n. 144 e 151 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgadas em território nacional, respectivamente, através dos Decretos n. 2.518, de 12/03/1998 e 7.944, de 06/03/2013 – as quais, como já reconhecido por este E. STF, possuem status de norma supralegal –, questões tais como as versadas na MP 873/2019 devem ser precedidas de discussão e negociação entre os representantes do Governo, os empregadores e trabalhadores:

Convenção 144

Art. 2º

1. Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção compromete-se a pôr em prática procedimentos que assegurem consultas efetivas, entre os representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho a que se refere ao artigo 5, parágrafo 1, adiante.

Convenção 151

Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

Diante do exposto, é incontestável a ausência dos requisitos da relevância e urgência a ensejar o tratamento da matéria através de medida provisória. Frisa-se que quanto às contribuições devidas pelos associados aos sindicatos dos trabalhadores da iniciativa privada, sequer houve a exposição dos motivos para a alteração promovida.

[%5B%7B%22descricaoProposicao%22%3A%22Projeto%20de%20Lei%22%7D%5D&q=%22contribui%C3%A7%C3%A3o%20sindical%22](#). Acesso em 08/03/2019.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

À luz dessas considerações, conclui-se que a Medida Provisória n. 873/2019 implica usurpação de função legislativa atribuída constitucionalmente ao Congresso Nacional, situação análoga à versada nas ADI 4417 e 2213, anteriormente referidas, em que se faz necessária a atuação desta E. Corte a fim de controlar os pressupostos constitucionais exigidos para a edição dessa espécie normativa.

2.2 DA AFRONTA AO ART. 62, I, “a” DA CF. VEDAÇÃO À EDIÇÃO DE MP QUE VERSE SOBRE CIDADANIA.

O art. 62 da Constituição Federal, em seu inciso I, traz limitações materiais à edição de medidas provisórias, vedando que versem sobre determinadas questões. Uma delas é a cidadania, contemplada na alínea “a” do citado inciso.

Embora a interpretação desse preceito tenha inicialmente sinalizado uma equivalência entre cidadania e direitos políticos (votar e ser votado), atualmente assume uma dimensão mais abrangente, decorrente da *“ideia de Constituição dirigente, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constitui um sistema de previsão de direitos sociais, mais ou menos, eficazes, em tomo dos quais é que se vem construindo a nova idéia de cidadania”*, como ensina José Afonso da Silva⁷.

Prossegue o constitucionalista afirmando que *“a cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos”*.

Por conseguinte, agora nas palavras de J.J. Calmon de Passos, é correto falar-se *“numa dimensão política, numa dimensão civil e numa dimensão social da cidadania”*.⁸

Nesse sentido, tanto a liberdade sindical, na sua expressão individual e coletiva, como a autonomia sindical são direitos fundamentais inerentes ao exercício da cidadania.

⁷ Acesso à Justiça e Cidadania. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 216, abr/jun 1999. p. 10-11.

⁸ Cidadania tutelada, Revista do Processo, São Paulo, v. 18, nº72, p. 124/143, out/dez. 1993.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Portanto, a Medida Provisória n. 873/2019, em sua integralidade, incorre na vedação material estabelecida pelo art. 62, I, “a” da CF, estando inquinada de inconstitucionalidade, que se impõe seja reconhecida por esta E. Corte.

2.3 AFRONTA AOS ARTS. 5º E 1º DA CF. AFRONTA À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

O regime das liberdades individuais trazido pelo art. 5º da Constituição Federal assegura a plena liberdade de associação para fins lícitos, (inciso XVII), bem como a criação de associações independentemente de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (inciso XVIII); os sindicatos, federações e confederações, é claro, são espécies de associações.

Assim, à medida que o cidadão voluntariamente se filia a uma associação com fins lícitos e se propõe a pagar os valores destinados à sua manutenção por meio de desconto em folha, expressa sua vontade individual, a qual resta constitucionalmente protegida de ingerências estatais arbitrárias.

Como afirmado pelo Min. Celso de Mello no julgamento da ADI 3045, da qual foi relator (julgada em 10/08/2005, DJ de 1º/06/2007), “*sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa*”.

Prossegue afirmando que “*essa importante prerrogativa constitucional também possui função inibitória, projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao poder público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial*”.

Considerando a centralidade da liberdade de associação como um dos pilares do Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição), a Medida Provisória n. 873/2019 incorre em grave inconstitucionalidade porque afronta as liberdades individuais e coletivas de associação. De um lado, viola o exercício da liberdade individual de se submeter às normas de entidade associativa sobre sua administração interna e arrecadação de recursos para fins de manutenção. De outro lado, ao dificultar os meios de financiamento, a medida inviabiliza as atividades e a própria existência coletiva das associações.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Consustanciando-se nessas razões, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade das disposições constantes na Medida Provisória n. 873/2019, à qual não se pode furtar esta E. Corte no exercício do papel de guardião dos valores estabelecidos pelo constituinte originário.

2.4 AFRONTA AOS ARTS. 5º, 7º, 8º E 37 DA CF.

2.4.1 Do regime constitucional sobre fixação e desconto de contribuições às entidades sindicais – art. 8º, IV da Constituição Federal

Ao tratar da temática concernente às receitas dos sindicatos, o texto constitucional estabeleceu expressamente, no seu artigo 8º, inciso IV, que caberia à assembleia geral das entidades, em caso de categoria profissional, fixar contribuição destinada ao custeio do sistema confederativo, a ser descontada em folha de pagamentos pelos empregadores. O dispositivo constitucional assinalou, ademais, que a estipulação de tal contribuição teria natureza independente da previsão legal da contribuição sindical compulsória, conhecida como *imposto sindical*, que, na época, encontrava previsão na redação original do artigo 578 da CLT e era descontada por mandamento legal, tanto de associados quanto de não associados, sem a necessidade de autorização ou anuência da qualquer espécie. Transcreve-se, por oportuno, o dispositivo constitucional em referência:

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

(...)

IV - 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.

Emerge do texto transcrito que: *i*) a garantia de custeio financeiro das entidades é matéria essencial à liberdade de associação profissional e sindical; *ii*) há contribuições compulsórias (desde que previstas em lei) e contribuições não compulsórias; *iii*) as contribuições não compulsórias são fixadas em assembleia geral; *iv*) uma vez fixadas por assembleia geral, as contribuições não compulsórias, em se tratando de categoria profissional, serão descontadas em folha de pagamentos pelos empregadores; *v*) tal desconto em folha tem caráter não oneroso, haja vista a inexistência de previsão constitucional de contrapartida por parte dos sindicatos beneficiários; *vi*) a contribuição não compulsória, uma vez aprovada em assembleia geral e descontada em folha, ao ser recolhida às entidades sindicais, deverá custear o sistema confederativo de representação sindical respectivo.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Sucedeu que, a partir da edição da Lei n. 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, deixou de existir a obrigatoriedade de pagamento, pelos trabalhadores, da contribuição sindical prevista em lei, porquanto o seu recolhimento passou a depender de prévia e expressa autorização, de acordo com a nova redação dos arts. 578 e seguintes da CLT, modificados na ocasião. Desde então o comando do art. 8º, inciso IV, da Constituição da República passou a reger a disciplina de autorização de todas as contribuições.

Todavia, ainda que possa haver controvérsia em relação à forma de autorização dos trabalhadores para que seja feito o desconto e recolhimento da chamada *contribuição sindical* de base legal, já que não mais obrigatória a partir da edição da Lei nº 13.467/2017, certo e indiscutível é que a disciplina constitucional vincula à assembleia geral a aprovação de todas as demais contribuições de caráter não legal, assim como determina que uma vez fixadas tais contribuições, seu desconto em favor das entidades sindicais ocorra mediante inclusão em folhas de pagamentos dos empregadores, para custeio do sistema confederativo de representação sindical. E nesse rol de contribuições de origem não legal constam: *i) as contribuições confederativas*, dentre as quais se incluem as mensalidades sindicais pagas pelos associados, e *ii) as contribuições ou taxas assistenciais*, que têm caráter espontâneo e servem ao sustento financeiro de entidades integrantes do sistema confederativo (sindicatos, federações e confederações).

Semelhante interpretação encontra respaldo sólido na jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, que, em sucessivas oportunidades, consagrou o entendimento de que apenas a contribuição prevista na redação original do artigo 578 da CLT (o chamado *imposto sindical*) poderia ser cobrada compulsoriamente de toda a categoria, ao passo que a contribuição confederativa, positivada no artigo 8º, IV, da Constituição Federal, seria estendida apenas aos trabalhadores filiados ao sindicato.⁹

⁹ Nesse sentido:

“Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção. A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente.” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 180.745/SP. RELATOR: Ministro Sepúlveda Pertence. 1ª Turma. DJ: 8.5.1998.

(...)

“CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – ARTIGO 8º, INCISO IV, DA CARTA DA REPÚBLICA – EXIGÊNCIA – FILIADOS – PRECEDENTES. A contribuição confederativa versada no artigo 8º,



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

E no que concerne à chamada *contribuição assistencial*, esse Egrégio Tribunal reconheceu a possibilidade quanto à sua instituição por parte das assembleias gerais dos sindicatos, condicionando sua cobrança, contudo, à autorização por parte dos trabalhadores filiados.¹⁰

Assim, constata-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de três espécies distintas de receitas sindicais, a saber, (i) a contribuição sindical prevista em lei (artigo 578 da CLT) que até o advento da Lei nº 13.467/2017 era descontada compulsoriamente de toda a categoria; (ii) a contribuição confederativa destinada ao custeio regular das entidades integrantes do

inciso IV, da Constituição só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 534.306/SP. RELATOR: Ministro Marco Aurélio. 1ª Turma. DJ: 16.2.2016.

(...)

“CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLÉIA GERAL: CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DO DESCONTO. C.F., art. 8º, IV. I. - Legitimidade constitucional da atribuição conferida ao Relator para arquivar, negar seguimento a pedido ou recurso e a dar provimento a este - RI/STF, art. 21, § 1º; Lei 8.038/90, art. 38; CPC, art. 557, caput, e § 1º-A - desde que, mediante recurso, possam as decisões ser submetidas ao controle do Colegiado. Precedentes do STF. II. - A contribuição confederativa, instituída pela Assembléia Geral - C.F., art. 8º, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato.” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 302.513/DF. RELATOR: Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma. DJ: 31.10.2002.

¹⁰ Nesse sentido:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA. COMPULSORIEDADE. INEXISTÊNCIA.(...)”

Contribuição assistencial estipulada em convenção coletiva. Sujeição do desconto em folha à autorização ou à não oposição do trabalhador. Precedente. Agravo regimental não provido.” (Destacou-se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 461.451/SP. RELATOR: Ministro Eros Roberto Grau. DJ: 5.5.2006.

(...)

“EMENTA: Sentença normativa. Cláusula relativa à Contribuição assistencial. Sua legitimidade desde que interpretada no sentido de assegurar-se, previamente, ao empregado, a oportunidade de opor-se à efetivação do desconto respectivo.” (Destacou-Se). SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 220.700/RS. RELATOR: Ministro Octavio Gallotti. 1ª Turma. DJ: 13.11.1998.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

sistema confederativo (sindicatos, federações e confederações), e (iii) a contribuição assistencial destinada ao custeio da mobilização sindical e das atividades negociais com a contraparte patronal.

A *contribuição confederativa* mencionada de forma expressa no artigo 8º, IV, da Constituição Federal, compreende, justamente, a parcela a ser descontada consensualmente dos filiados da entidade sindical para o custeio das atividades regulares exercidas pelos sindicatos e pelas federações e confederações a que pertence o referido ente.

Trata-se de parcela que tem por *fato gerador* a manifestação dos sindicalizados em assembleia geral, por *escopo* a manutenção cotidiana dos entes sindicais e por *destinatários* apenas os sindicalizados, a disciplina constitucional da contribuição confederativa abrange, em razão de sua natureza jurídica, a própria *mensalidade* devida pelos associados aos sindicatos, derivada de decisão assemblear de aprovação do estatuto sindical que contenha a obrigação de pagamento de contribuições espontâneas pelos filiados ao sindicato. Em razão disso, tal contribuição possui natureza eminentemente privada, conforme bem observa Sergio Pinto Martins:

“A contribuição confederativa tem natureza privada, em razão de o nascimento da obrigação depender da vontade da pessoa que irá contribuir, inclusive participando da assembléia geral em que ela será fixada, pois é a assembléia que irá fixar o quantum da contribuição. A assembléia detém autonomia, nos termos do estatuto do sindicato, porém apenas em relação aos associados.

(...)

Trata-se de uma contribuição de cunho privado, isto é, uma prestação pecuniária de direito privado. **Objetiva a contribuição confederativa o custeio do sistema confederativo, tendo como credores o sindicato da categoria profissional ou econômica, e como devedores os empregados, empregadores ou trabalhadores autônomos.**

(...)

A contribuição confederativa é uma obrigação consensual, em razão de depender da vontade da pessoa que irá contribuir, inclusive participando da assembléia geral em que será fixada.”¹¹ (Destacou-se)

A propósito, a natureza jurídica eminentemente privada da contribuição confederativa prevista no artigo 8º, IV, da Constituição Federal e sua efetiva vinculação ao custeio das operações cotidianas das entidades sindicais vêm sendo

¹¹ MARTINS. Sergio Pinto. **Contribuições sindicais**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91-94.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

reconhecidas de maneira ampla e reiterada pela jurisprudência desse Pretório Excelso, conforme atesta a transcrição dos seguintes arestos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÕES DESTINADAS AO CUSTEIO DE SINDICATOS. EXIGIBILIDADE.

A contribuição assistencial visa a custear as atividades assistenciais dos sindicatos, principalmente no curso de negociações coletivas. **A contribuição confederativa destina-se ao financiamento do sistema confederativo de representação sindical patronal ou obreira. Destas, somente a segunda encontra previsão na Constituição Federal (art. 8o, IV), que confere à assembléia geral a atribuição para criá-la.** Este dispositivo constitucional garantiu a sobrevivência da contribuição sindical prevista na CLT. (Destacou-se).

STF. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 224.885-6/RS. RELATORA: Ministra Ellen Gracie Northfleet. 2ª Turma. DJ: 6.8.2004.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLÉIA GERAL: CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DO DESCONTO. C.F., art. 8o, IV. I. - **A contribuição confederativa, instituída pela assembléia geral — C.F., art. 8o, IV — distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário — C.F., art. 149 — assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato.**

(...)

VOTO.

(...)

Primeiro que tudo, **é preciso distinguir a contribuição sindical**, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais — art. 149 da Constituição — com caráter tributário, assim compulsória, **da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembléia geral da entidade sindical— C.F., 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.** No próprio inc. IV do art. 8o da Constituição Federal, está nítida a distinção: ‘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’.

(Grifei).

(...)

Como dizíamos, **a contribuição confederativa, que não é tributo, não é compulsória para os empregados não filiados à entidade sindical.**



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O tributo é que tem caráter compulsório. A compulsoriedade, aliás, é traço caracterizador do tributo (CTN, art. 3º). A sua instituição depende de lei. **Já a contribuição confederativa, por não ser tributo, por não ser instituída por lei — C.F., art. 8º, IV — é obrigatória apenas para os filiados ao sindicato, convindo esclarecer que a Constituição, em seguida à instituição da contribuição confederativa — art. 8º, IV — dispôs, no inciso V do citado art. 8º, que ‘ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato’, na linha, aliás, de que ‘é plena a liberdade de associação para fins lícitos’ (C.F., art. 5º, XVII) e que ‘ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado’.** (C.F., art. 5º, XX). (Destacou-se).

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 198.092-3/SP. RELATOR: Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma. DJ: 27.8.1996.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA. COMPULSORIEDADE. INEXISTÊNCIA.

A contribuição confederativa instituída pela assembléia geral somente é devida por aqueles filiados ao sindicato da categoria. É inconstitucional a exigência da referida contribuição de quem a ele não é filiado.

Contribuição assistencial estipulada em convenção coletiva. Sujeição do desconto em folha à autorização ou à não oposição do trabalhador. Precedente. Agravo regimental não provido.” (Destacou-se)

STF. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 461.451-1/SP. RELATOR: Ministro Eros Roberto Grau. 2ª Turma. DJ: 28.3.2006.

Das três espécies de receitas sindicais reconhecidas na jurisprudência desse Excelso Supremo Tribunal Federal, observa-se de plano que a mensalidade devida pelos associados em função de sua filiação a uma determinada entidade, para efeito de regramento de fixação e desconto, se enquadra no escopo da regra de contribuição para custeio do sistema confederativo, com sede no artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal, por ser parcela de natureza eminentemente privada, destinada ao custeio ordinário dos entes sindicais e que, por isso mesmo, se distingue das contribuições *sindical* e *assistencial*.

Nesse sentido, a sistemática de fixação, aprovação e desconto das mensalidades devidas pelos associados às entidades sindicais, sob a forma de contribuição para custeio do sistema confederativo deverá observar, impreterivelmente, os procedimentos mencionados no artigo 8º, IV, da Constituição Federal, sendo vedado ao legislador infraconstitucional dispor em sentido contrário, conforme será melhor detalhado nas linhas subsequentes.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

2.4.2 Violação ao art. 8º, IV da Constituição Federal – contrariedade textual da MP 873/2019 à fórmula constitucional para a fixação e desconto da contribuição confederativa

Uma vez que as mensalidades devidas pelos trabalhadores filiados a determinada entidade sindical integram a *contribuição para custeio do sistema confederativo* e são instituídas mediante aprovação em sede de assembleia geral, o regime de fixação e de desconto das referidas parcelas encontra-se condicionado às diretrizes estabelecidas de modo taxativo no artigo 8º, IV, da Constituição Federal, assim vazado:

Art. 8º (...omissis...)

(...)

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. (Destacou-se)

As novas redações conferidas aos artigos 545, 579 e 582 da CLT pela Medida Provisória nº 873/2019, ao exigirem a manifestação individual dos sindicalizados para o desconto das respectivas mensalidades devidas ao sindicato e o pagamento destas últimas por intermédio de boleto bancário ou correspondente eletrônico o contrariam textualmente. Transcreve-se, por oportuno, o teor dos dispositivos:

Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.

(...)

Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591.

§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição.”

(...)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa. (Destacou-se)

Com efeito, enquanto o disposto no artigo 8º, IV, da Constituição Federal exige a *fixação* das parcelas em referência por intermédio de aprovação em *assembleia geral*, o artigo 579, com redação conferida pela Medida Provisória n. 873/2019, estabelece que a manifestação dos trabalhadores em favor do pagamento de tais verbas dependerá de autorização *individual, prévia, expressa e por escrito*.

Ademais, enquanto o artigo 8º, IV, da Constituição Federal estabelece que as contribuições em referência serão “descontadas em folha”, o artigo 582 da CLT, em sua versão reconfigurada pela Medida Provisória n. 873/2019 dispõe que o pagamento das referidas parcelas “será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico.”

Saliente-se, a propósito, que esse Supremo Tribunal Federal, em oportunidades pretéritas, fulminou por inconstitucionalidade dispositivos legais que exigiram condições diversas daquelas previstas no artigo 8º, IV, da Constituição Federal para o desconto das mensalidades sindicais, conforme atesta a transcrição dos seguintes arestos:

CONSTITUCIONAL. PORTARIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PIAUÍ QUE DETERMINA QUE OS PEDIDOS DE DESCONTOS EM FOLHA DE CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS DEVIDAS À ASSOCIAÇÃO OU SINDICATO DE CLASSE DEVERÃO SER FORMULADAS PELO SERVIDOR E DIRIGIDOS AO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. OFENSA AO ART. 8º, IV, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (Destacou-se).

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.088/PI. RELATOR: Ministro Nelson Jobim. Plenário. DJ: 22.11.2002.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. DESCONTO EM FOLHA. SERVIDOR PÚBLICO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CANCELAMENTO. PORTARIA.

A portaria, conquanto seja ato de natureza administrativa, pode ser objeto de ação direta se, como no caso, vem a estabelecer prescrição em caráter genérico e abstrato. **O cancelamento do desconto, em folha, da contribuição sindical de servidor público do Poder Judiciário, salvo se expressamente autorizado, encerra orientação que, prima facie, se**



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

revela incompatível com o princípio da liberdade de associação sindical, que garante aos sindicatos o desconto automático daquela parcela, tão logo haja a filiação e sua comunicação ao órgão responsável pelo pagamento dos vencimentos. A repercussão econômica desse cancelamento autoriza, por outro lado, concluir pela conveniência da suspensão cautelar do dispositivo. Medida liminar deferida, em parte, para que a portaria não produza efeitos em relação as deduções a título de contribuição sindical daqueles servidores. (Destacou-se).

STF. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 962/PI. RELATOR Ministro Ilmar Galvão. Plenário. DJ: 11.2.1994.

Ação direta de inconstitucionalidade. Estatuto da Polícia Civil do Estado do Piauí (Lei Complementar nº 01, de 26.6.1990), art. 151; Portaria nº 12. 000-007/96, de 9.1.1996, do Secretário de Segurança Pública do Estado do Piauí. **Vedação de desconto de contribuição sindical. Violação ao art. 8º, IV, c/c o art. 37, VI, da Constituição.** Reconhecimento de duas entidades representativas da Polícia Civil do Estado do Piauí. Transgressão ao art. 5º, inciso XX, tanto na sua dimensão positiva, quanto na dimensão negativa (direito de não se associar). Procedência da ação. (Destacou-se)

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.416/PI. RELATOR: Ministro Gilmar Mendes. Plenário. DJ: 14.11.2002.

Do exposto no presente tópico, resta demonstrada a contrariedade dos artigos 545, 579 e 582 da CLT com redação imposta pela Medida Provisória nº 873/2019 à sistemática estabelecida no artigo 8º, IV, da Constituição Federal para a fixação e para o desconto das parcelas integrantes das contribuições para custeio do sistema confederativo, que abrangem as chamadas mensalidades sindicais.

2.4.3 Violação ao art. 8º, caput e inciso V da Constituição Federal – cerceamento à liberdade sindical individual

O direito à liberdade sindical em sua vertente individual não se esgota na faculdade conferida aos trabalhadores de se filiar ou não a um determinado sindicato. Tal garantia prevista no artigo 8º, *caput* e no inciso V da Constituição Federal contempla a efetiva opção do trabalhador em tomar parte ou não das atividades desempenhadas por aquelas entidades representativas e de se manter ou não vinculado a elas. Alcança igualmente a prerrogativa de que do trabalhador filiado de contribuir para o sustento e o funcionamento do sindicato que atua na defesa e na promoção dos seus direitos e interesses.

A esse respeito observa Antonio Baylos Grau:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

La libertad sindical positiva implica el acto del trabajador individual de afiliarse a un sindicato y, por añadidura, de afiliarse al sindicato de su elección. (...) **La afiliación supone la aceptación del programa y la estructura del sindicato elegido, y la obligación de contribuir económicamente al mismo mediante la erogación de una cuota o cotización. Además, la libertad individual positiva supone la acción de participar en las actividades y en la toma de decisiones del sindicato en cuanto afiliado, especialmente en la elección de sus órganos de dirección.**¹² (Destacou-se)

O pagamento das contribuições e mensalidades destinadas ao custeio das entidades sindicais é inerente à liberdade sindical individual e é exercido de forma voluntária, já que o desconto depende da manifestação da vontade dos trabalhadores e pode ser interrompido a qualquer momento mediante solicitação individual.

Nesse sentido as restrições impostas pela Medida Provisória n. 873/2019 configuram verdadeiros obstáculos ao pleno exercício do direito de participação no cotidiano de suas entidades representativas e, no limite, à própria manifestação do trabalhador por permanecer filiado ao sindicato de sua escolha.

Destaca-se a exigência de pagamento das contribuições por intermédio de boleto bancário ou similar imposta pela MP n. 873/2019:

Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa.”

A imposição de uso dos serviços bancários representa uma dificuldade operacional e burocrática que restringe de forma indevida a liberdade do trabalhador de contribuir financeiramente com o sindicato representativo da sua categoria. Não cabe ao Estado interferir no direito de escolha do trabalhador por meio de empecilhos que oneram o exercício da sua liberdade sindical.

Saliente-se, a propósito, que o Comitê de Liberdade Sindical da OIT manifestou-se de forma contrária à imposição de obstáculos burocráticos por parte do

¹² GRAU. Antonio Baylos. **Sindicalismo y derecho sindical**. 3ª Edición. Albacete: Bomarzo, 2006, p. 14.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Estado para o exercício das faculdades contempladas pelo princípio da liberdade sindical em sua vertente individual, conforme atesta a transcrição de seu Verbete nº 36.¹³

E de modo ainda mais incisivo, esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.794/DF, que teve por objeto o escrutínio dos dispositivos da Lei nº 13.467/2017 que extinguiram o recolhimento compulsório da contribuição sindical, deixou assente que a manifestação do trabalhador pelo financiamento ou não de determinado sindicato configura uma opção estritamente individual e voluntária, independente da orientação ou da ação legislativa do Estado. Transcreve-se, por oportuno, a síntese da tese vencedora publicada no Informativo STF nº 908:

Sob o ângulo material, o Tribunal asseverou que a Constituição assegura a livre associação profissional ou sindical, de modo que ninguém é obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato [CF, art. 8º, V (3)]. **O princípio constitucional da liberdade sindical garante tanto ao trabalhador quanto ao empregador a liberdade de se associar a uma organização sindical, passando a contribuir voluntariamente com essa representação.** Ressaltou que a contribuição sindical não foi constitucionalizada no texto magno. Ao contrário, não há qualquer comando ao legislador infraconstitucional que determine a sua compulsoriedade. A Constituição não criou, vetou ou obrigou a sua instituição legal. (...)

Não se pode admitir que o texto constitucional, de um lado, consagre a liberdade de associação, sindicalização e expressão [CF, artigos 5º, IV e XVII, e 8º, caput (6)] e, de outro, imponha uma contribuição compulsória a todos os integrantes das categorias econômicas e profissionais.

Desse modo, a discussão a respeito do modelo de gestão sindical a ser adotado no Brasil é eminentemente política, cujo protagonista é o Congresso Nacional. O STF deve ser autocontido, de forma a respeitar as escolhas políticas do Legislativo.

¹³ 361. Em um caso no qual os trabalhadores filiados a um sindicato que desejavam dar baixa da referida entidade somente poderiam fazê-lo diante de um notário, que deveria verificar a identidade do interessado e autenticar sua firma, o Comitê considerou que esta condição não constituiria, por si só uma infração aos direitos sindicais, desde que se tratasse de uma formalidade que, na prática, pudesse ser cumprida facilmente e sem demora. No entanto, se uma disposição dessa natureza pudesse em algumas circunstâncias carrear dificuldades práticas aos trabalhadores que desejassem dar baixa de um sindicato, tal disposição poderia limitar o livre exercício de seu direito à filiação das organizações de sua escolha. Para evitar situações dessa índole, o Comitê considerou que o governo deveria examinar a possibilidade de prever outra forma de desfiliação que não estabelecesse nenhuma dificuldade de ordem prática ou econômica para os trabalhadores interessados. (Destacou-se)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

(...)

Ao exigir que indivíduos financiem atividades políticas com as quais não concordam, por meio de contribuições compulsórias a sindicatos, o regime anterior certamente vulnerava a garantia fundamental da liberdade de expressão, protegida pelo art. 5º, IV (6), da Constituição.

Por sua vez, a nova sistemática leva a um novo pensar da sociedade sobre como lidar com as categorias econômicas e trabalhistas e com as formas de atuação na sociedade, sem depender necessariamente do Estado. Os sindicatos passarão a ser sustentados por contribuições voluntárias, do mesmo modo que as demais associações.” (Destacou-se).

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.794/DF. RELATOR: Ministro Edson Fachin. Plenário. Acórdão pendente de publicação.

Do exposto no presente tópico, observa-se que a imposição constante da nova redação do artigo 582 da CLT configura intervenção indevida do Poder Público a obstar o pleno exercício da liberdade sindical individual por parte dos trabalhadores, em sentido diametralmente oposto à orientação emanada desse Pretório Excelso por ocasião do julgamento da ADI nº 5.794/DF.

De fato, se a contribuição financeira a ser vertida para determinada entidade sindical integra o cerne do direito à liberdade sindical individual e depende exclusivamente da manifestação da vontade dos trabalhadores, impõe-se ao Estado que se abstenha de impor condições que dificultem, na prática, a opção a ser implementada pelo trabalhador em um sentido ou em outro. Do contrário, abre-se espaço a um retorno das práticas interventivas características da sistemática corporativista que esse Pretório Excelso reputou incompatíveis com a Constituição Federal.

2.4.4 Violação ao art. 5º, XXXVI da Constituição Federal – manifestações individuais já ocorridas como ato jurídico perfeito inatingível pela legislação superveniente. Irretroatividade da MP 873/2019.

Os artigos 545, 578, 579 e 582 da CLT, com redação conferida pela Medida Provisória n. 873/2019 afiguram-se inconstitucionais na medida em que desconsideram as manifestações validamente formuladas e consumadas pelos trabalhadores a respeito do desconto das contribuições e mensalidades sindicais sob a égide do regime jurídico vigente anteriormente ao advento do referido diploma.

Nesse sentido, tais dispositivos violaram os princípios do *direito adquirido* e do *ato jurídico perfeito*, que resguardam da incidência dos diplomas legais supervenientes os atos que foram integralmente praticados e consumados sob a



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

égide dos regimes jurídicos então vigentes, como sucedâneo do postulado da segurança jurídica, nos termos do artigo 5º, *caput* e inciso XXVI, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. (Destacou-se)

A norma impugnada viola a segurança jurídica ao estabelecer em caráter imediato, imperativo e absoluto nova fórmula para a autorização e para o recolhimento das contribuições sindicais desrespeitando as manifestações expressas ou tácitas por parte dos trabalhadores em concordância com o desconto em folha das referidas parcelas definidas por seus entes representativos.

O regime jurídico vigente até o advento da Medida Provisória n. 873/2019 não vedava a possibilidade de autorização para o desconto em folha por deliberação de assembleia geral e tampouco a aceitação tácita por parte dos trabalhadores individualmente considerados. Os atos individuais praticados nesse sentido foram consumados e se tornaram perfeitos, sob amparo do artigo 5º, II, da Constituição Federal.

Tais atos individuais foram consumados e tornados perfeitos sob a égide do regime jurídico vigente até o advento da MP sob análise que, mesmo sob as diretrizes emanadas da Lei nº 13.467/2017, não vedava expressamente a possibilidade quanto à autorização para os descontos em folha em sede de assembleia geral e quanto à aceitação tácita por parte dos trabalhadores individualmente considerados, o que, à luz do comando emanado do artigo 5º, II, da Constituição Federal, representava a plena possibilidade de fazê-lo.

Sendo assim, o advento do novo regime jurídico para a autorização e para o pagamento das contribuições e das mensalidades sindicais não tem o condão de desconstituir as manifestações individuais (tácitas ou expressas) formuladas pelos trabalhadores sob a vigência das normas de direito em vigor naquela ocasião, conforme se infere do magistério clássico de Reynaldo Porchat e Clóvis Bevilacqua a respeito do tema:

A eficácia e o império da lei têm um determinado limite de tempo, que é fixado pelo momento inicial da sua publicação e pelo momento final de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

sua ab-rogação. Dentro desse espaço de tempo, são regulados pela lei vigente todos os actos que nelle se realisam produzindo relações jurídicas. Mas. **Quando uma lei é abrogada por uma outra lei, acontece geralmente que certos actos que foram praticados no domínio da primeira, produzem consequências ou efeitos que se projectam pelo tempo posterior à ab-rogação, e vão effectivar-se ou tornar-se exigíveis quando já se acha em vigor a lei nova revogatória.**¹⁴ (Destacou-se)
(...)

As leis, desde o momento em que se tornam obrigatórias, põem-se em conflito com as que, anteriormente, regulavam a matéria de que elas se ocupam, regulando-a por outro modo. **É o conflito de leis no tempo, que se resolve pelo princípio da não-retroatividade** e pelas regras do direito intertemporal.

O princípio da não retroatividade das normas legislativas (...) afirma, simplesmente, que as consequências dos atos realizados no domínio da lei anterior não dessem ser atraídas para o império da lei nova.¹⁵
(Destacou-se)

Na mesma direção, esse Egrégio Supremo Tribunal Federal vem resguardando a integralidade das manifestações individuais de vontade consumadas sob a égide do regime jurídico vigente no momento em que elas se tornaram perfeitas, de modo a vedar a aplicação retroativa das normas editadas posteriormente. Transcreve-se, por oportuno, alguns arestos lavrados nesse sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL.
CADERNETA DE POUPANÇA: RENDIMENTOS (LEI N 7.730/89, ART. 17, I; RESOLUÇÃO N° 1.338 DO BANCO CENTRAL; E LEI N 8.177/91, ART. 26).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 493, firmou o seguinte entendimento: ‘o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva’ (RTJ 143/724).

Sendo assim, as normas infraconstitucionais, que modificaram os rendimentos da caderneta de poupança (Lei 7.730/89, art. 17, I, Resolução 1.338, do Banco Central, e Lei 8.177/91, art. 26) não podem atingir contratos de adesão, firmados entre poupador e estabelecimento bancário, durante a fluência do prazo estipulado para a correção monetária (mensal). 3. Nesse sentido é a jurisprudência da Corte (RE

¹⁴ PORCHAT. Reynaldo. **Da retroactividade das leis civis.** São Paulo: Duprat & Comp., 1909, p. 3-4.

¹⁵ BEVILÁQUA. Clóvis. **Teoria geral do direito civil.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1980, p. 25.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

201.017; AGRE 199.636; RE 205.249; RE 200.514; RE 199.321; AGRAG 158.973. (Destacou-se)
STF. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 210.902/SP. RELATOR: Ministro Sydney Sanches. 1ª Turma. DJ: 25.2.2000.

Embargos convertidos em agravo regimental. Caderneta de Poupança. Natureza. Ato jurídico perfeito.

O que está em causa é a questão da ofensa ao ato jurídico perfeito com relação aos agravados em face da agravante, ofensa essa que existe quer a caderneta de poupança tenha a natureza de contrato de adesão, quer tenha ela a natureza de contrato-tipo. Se, pelo reconhecimento dessa ofensa constitucional para favorecer os agravados, a agravante sofre prejuízo em negócios imobiliários com terceiros por imposição estatal, **essa questão, para os agravados, é 'res inter alios', e não pode afastar a ofensa constitucional por eles sofrida na relação contratual com a entidade financeira.** Embargos de declaração convertidos em agravo regimental, a que se nega provimento. (Destacou-se)

STF. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 334.130/RJ. RELATOR: Ministro José Carlos Moreira Alves. 1ª Turma. DJ: 22.3.2002.

DIREITO CONSTITUCIONAL. CADERNETA DE POUPANÇA. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 32, DE 15.01.89, CONVERTIDA NA LEI Nº 7.730, DE 31.01.89. ATO JURÍDICO PERFEITO (ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). (...)

O contrato de depósito em caderneta de poupança é contrato de adesão que, como bem acentua o acórdão recorrido, ... tem como prazo, para os rendimentos da aplicação, o período de 30 (trinta) dias. **Feito o depósito, se aperfeiçoa o contrato de investimento que irá produzir efeitos jurídicos no término de 30 (trinta) dias. E esses efeitos jurídicos não podem ser modificados por regras editadas no curso do período de 30 (trinta) dias, sob pena de violar-se o ato jurídico perfeito, o que é inconstitucional.** Portanto, nos casos de caderneta de poupança cuja contratação ou sua renovação tenha ocorrido antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 32, de 15.01.89, convertida na Lei nº 7.730, de 31.01.89, a elas não se aplicam, em virtude do disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, as normas dessa legislação infraconstitucional, ainda que os rendimentos venham a ser creditados em data posterior. Recurso extraordinário não conhecido. (Destacou-se).

STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 208.987/PR. RELATOR: Ministro Sydney Sanches. 1ª Turma. DJ: 6.6.1997.

CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. SISTEMA MONETÁRIO. PLANO REAL. NORMAS DE TRANSPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

MONETÁRIAS ANTERIORES. INCIDÊNCIA IMEDIATA, INCLUSIVE SOBRE CONTRATOS EM CURSO DE EXECUÇÃO. ART. 21 DA MP 542/94. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DOS TERMOS ORIGINAIS DAS CLÁUSULAS DE CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. A aplicação da cláusula constitucional que assegura, em face da lei nova, a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI) impõe distinguir duas diferentes espécies de situações jurídicas: **(a) as situações jurídicas individuais, que são formadas por ato de vontade (especialmente os contratos), cuja celebração, quando legítima, já lhes outorga a condição de ato jurídico perfeito, inibindo, desde então, a incidência de modificações legislativas supervenientes;** e (b) as situações jurídicas institucionais ou estatutárias, que são formadas segundo normas gerais e abstratas, de natureza cogente, em cujo âmbito os direitos somente podem ser considerados adquiridos quando inteiramente formado o suporte fático previsto na lei como necessário à sua incidência. Nessas situações, as normas supervenientes, embora não comportem aplicação retroativa, podem ter aplicação imediata. 2. Segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas que tratam do regime monetário - inclusive, portanto, as de correção monetária -, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução. É irrelevante, para esse efeito, que a cláusula estatutária esteja reproduzida em ato negocial (contrato), eis que essa não é circunstância juridicamente apta a modificar a sua natureza. 3. As disposições do art. 21 da Lei 9.069/95, resultante da conversão da MP 542/94, formam um dos mais importantes conjuntos de preceitos normativos do Plano REAL, um dos seus pilares essenciais, justamente o que fixa os critérios para a transposição das obrigações monetárias, inclusive contratuais, do antigo para o novo sistema monetário. São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), não há inconstitucionalidade na sua aplicação imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as cláusulas de correção monetária de contratos em curso. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF. RE 211304, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2015, DJe-151 DIVULG 31-07-2015 PUBLIC 03-08-2015 EMENT VOL-03992-02 PP-00339)

Diante disso, observa-se que a diretriz consolidada no artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna impede que as determinações constantes da Medida Provisória n. 873/2019 venham a desconstituir as manifestações consumadas pelos trabalhadores a



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

respeito da autorização e do desconto das contribuições e das mensalidades sindicais anteriormente ao seu advento.

2.3.4 Violação ao art. 8º, I da Constituição Federal. Princípio da autonomia sindical.

Ao exigir autorização prévia, voluntária, individual, expressa e escrita para a cobrança das contribuições sindicais e impor a utilização de boleto bancário, a sistemática imposta pela MP n. 873/2019 atenta frontalmente contra o princípio da autonomia sindical consagrado no artigo 8º, I, da Constituição Federal nos seguintes termos:

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

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.**
(Destacou-se)

Com efeito, foi justamente no plano coletivo que a Carta Republicana/1988 rompeu mais significativamente com a sistemática anterior, marcada pre pela intervenção e pela interferência oficiais nos assuntos cotidianos das entidades. Com o advento do artigo 8º, I, da Carta Magna, os sindicatos não mais necessitam do beneplácito do Estado para estabelecerem suas pautas de ação, definirem sua organização em grau superior, fixarem suas normas internas e formularem seus pontos de reivindicação em sede de negociação coletiva.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro reforçam a obrigação de respeitar e promover a autonomia sindical. Tanto o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Decreto nº 591, de 6.7.1992) como o “Protocolo de San Salvador” da OEA (Decreto nº 3.321, de 30.12.1999) asseguram de maneira expressa o direito dos sindicatos ao livre exercício de suas atividades internas e ao livre funcionamento, de modo a resguardá-los das interferências indevidas do Poder Público, nos seguintes termos:

PIDESC-ONU - Artigo 8º

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:

(...)

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas; (Destacou-se)
(...)

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR – ARTIGO 8º

1. Os Estados Partes garantirão:

a. **O direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiarse ao de sua escolha, para proteger e promover seus interesses.** Como projeção desse direito, os Estados Partes permitirão aos sindicatos formar federações e confederações nacionais e associarse às já existentes, bem como formar organizações sindicais internacionais e associarse à de sua escolha. **Os Estados Partes também permitirão que os sindicatos, federações e confederações funcionem livremente;**

b. O direito de greve.

2. **O exercício dos direitos enunciados acima só pode estar sujeito às limitações e restrições previstas pela lei que sejam próprias a uma sociedade democrática e necessárias para salvaguardar a ordem pública e proteger a saúde ou a moral pública, e os direitos ou liberdades dos demais.** Os membros das forças armadas e da polícia, bem como de outros serviços públicos essenciais, estarão sujeitos às limitações e restrições impostas pela lei.

3. Ninguém poderá ser obrigado a pertencer a um sindicato. (Destacou-se)

O princípio da autonomia sindical encerra, nas palavras de Evaristo de Moraes Filho, *“a liberdade do sindicato de autodeterminar-se, de autogovernar-se, de elaborar seus próprios estatutos, de administrar-se e dirigir-se independentemente.”*¹⁶.

De modo ainda mais assertivo, Mozart Victor Russomano assevera que pelo postulado da autonomia sindical, *“[o Sindicato] é o senhor único de suas deliberações, não podendo ficar submetido ao dirigismo exercido por forças ou poderes estranhos à sua organização interna.”*¹⁷

Nesse sentido, o princípio da autonomia sindical tem como um de seus principais corolários a faculdade conferida às entidades representativas de estabelecerem, de maneira independente do Estado e dos empregadores, as formas pelas quais a vontade da categoria será aferida em relação aos assuntos de interesse coletivo, observando-se, naturalmente, os parâmetros democráticos.

¹⁶ MORAES FILHO. Evaristo de. **O problema do sindicato único no Brasil**. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1978, p. 147.

¹⁷ RUSSOMANO. Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 70.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Convém salientar, a propósito, que o Comitê de Liberdade Sindical da OIT já reconheceu, em diversas oportunidades, que o princípio da autonomia sindical veda ao Poder Público impor restrições à administração financeira dos sindicatos, conforme atestam os seus verbetes n° 466, 468 e 469:

466 – O direito dos trabalhadores a constituir organizações de sua escolha e o direito destas organizações elaborarem seus estatutos e regulamentos administrativos e a organizar sua gestão e sua atividade supõem a independência financeira, o que implica que as organizações não estejam financiadas de maneira tal que estejam sujeitas ao poder discricionário dos poderes públicos.¹⁸ (Destacou-se)

(...)

468 – As disposições referentes à administração financeira das organizações de trabalhadores não devem ser de índole tal que as autoridades públicas possam exercer faculdades arbitrárias sobre as mesmas.¹⁹ (Destacou-se)

469 – As disposições que restringem a liberdade dos sindicatos de administrar e utilizar seus fundos segundo seus desígnios para levar a cabo atividades sindicais normais e legais são incompatíveis com os princípios da liberdade sindical.²⁰ (Destacou-se)

Os dispositivos da Medida Provisória n° 873/2019 impedem os sindicatos de estabelecer, em seus próprios estatutos, as condições para a autorização e recolhimento das mensalidades e das contribuições sindicais. Com isso, interferem em questões adstritas à administração financeira das referidas entidades, de modo frontalmente atentatório ao princípio da autonomia sindical previsto no artigo 8º, I, da Constituição Federal.

2.4.5 Violação ao art. 7º, XXVI da Constituição Federal. Interferência indevida do Poder Público na esfera negocial assegurada às partes sociais.

A partir de 1988, as convenções e acordos coletivos de trabalho, que até então gozavam de tratamento meramente legal, no texto da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passaram a adquirir respaldo constitucional, mediante a previsão do

¹⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 5ª Edición. Ginebra: OIT, 2006, P. 103

¹⁹ Idem

²⁰ Ibidem, p. 104.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

art. 7º, inciso XXVI, da nova Carta Política. Assim, as normas coletivas resultantes do exercício da *autonomia privada* dos atores sociais tornaram-se fontes privilegiadas do Direito do Trabalho, em face do grau de prestígio que a nova Constituição lhes atribuiu.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao contrário das cartas precedentes, não só reafirmou em seu art. 7º, XXVI, o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, como também impôs de maneira ampla no art. 8º, VI, a obrigatoriedade quanto à participação do sindicato obreiro nas tratativas entabuladas com as empresas e as entidades patronais, nos seguintes termos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

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

(...)

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho. (Destacou-se)

A norma que determina o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas trabalhistas tem natureza de preceito fundamental, exigindo do Estado não apenas o reconhecimento formal do *direito à negociação*, como também a responsabilidade por sua sustentação e pleno desenvolvimento²¹, o que envolve o compromisso com a garantia do seu resultado.

A evolução das relações trabalhistas introduz a ideia das convenções coletivas como *fontes primaciais*, em razão da centralidade conferida pela ordem jurídica à norma coletiva negociada, segundo *Mônica Sette Lopes*.²² Tal concepção encontra sólido suporte doutrinário em *Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena*²³, para quem as convenções coletivas, resultantes da autotutela dos interesses das partes, atualmente constituem normas prioritárias no Direito do Trabalho brasileiro, hierarquicamente superiores à lei naquilo que vierem a dispor. Tanto assim que as convenções e acordos coletivos podem até aumentar as jornadas de trabalho e reduzir

²¹ SILVA, Otávio Pinto e. *A Contratação Coletiva como Fonte do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, p. 93, 1998.

²² LOPES, Mônica Sette. *A Convenção Coletiva e Sua Força Vinculante*. São Paulo: LTr, p. 155, 1998.

²³ VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *Relação De Emprego. Estrutura Legal e Supostos*. 2. ed. São Paulo: LTr, p. 68-69, 1999.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

os salários, o que as leis não podem fazer (art. 7º, inciso VI, XII e XIV da Constituição Federal).

A doutrina justifica esta constatação, mediante a definição de *Olea*²⁴, para quem “*a convenção coletiva é precisamente uma norma pactuada no sentido de que seu conteúdo normativo surge do acordo sobre o mesmo dos representantes dos trabalhadores e dos empresários ou dos representantes destes; as prescrições imperativas da convenção emanam de seus próprios destinatários*”. Em tais circunstância, prossegue o douto jurista espanhol, “*a necessidade de estar obrigado ao pactuado é essencial à convenção coletiva como convenção que é*”.

A Convenção nº 98, de 1949, da OIT – ratificada pelo Brasil em 27.11.1952 -, impôs aos Estados signatários em seu art. 4º o dever de tomar medidas voltadas para o fomento da negociação coletiva. Por sua vez, a Convenção nº 154, de 1981 da OIT – ratificada pelo Brasil em 10.7.1992 – ampliou a incidência das negociações coletivas para além da fixação das condições de trabalho, passando a abranger as relações entre trabalhadores e empregadores, bem como de suas respectivas entidades representativas.

Ainda a respeito na negociação coletiva colhe-se o comentário de Carlos Alberto Gomes Chiarelli:

A negociação coletiva foi inovação criativa do Direito Coletivo do Trabalho, instituto gerado à luz da realidade laboral dos tempos novos; da massa operária e das concentrações industriais; da multidão anônima, do sindicato representativo e da megaempresa. O trabalhador isolado perdia-se no apinhado dos galpões de fábrica. Outros, muitos outros, igual a ele, tinham as mesmas aspirações, ambições e dificuldades. O sindicato foi criado para ser (...) ‘o grande contratador do trabalho’, falando por aqueles cuja voz não se ouvia e cuja vontade não chegava a ser identificada. O sindicato negociador é fruto da industrialização, da urbanização, da multidão. E essa negociação, sem o egoísmo individual, exigida pela realidade, ganhou normas e regras, princípios teóricos e fundamentos doutrinários, recolhida e batizada pelo Direito, como ‘negociação coletiva’.

(...)

A Constituição de 1988 não se limitou ao inciso IV, do art. 8º em suas preocupações com a negociação coletiva. Anteriormente, ao enumerar os direitos do trabalhador o constituinte inserira, no art. 7º, em seu inciso XXVI, o ‘reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho’. Não se trata de ver a questão negocial como um assunto pertinente à esfera associativa, enfoque que anima e embasa o art. 8º. Ali se faz questão de

²⁴ OLEA, Manuel Alonso. Introdução ao Direito do Trabalho. Curitiba: Genesis, p. 397 e 401, 1997.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

cobrar, de exigir, como requisito de validade para o processo negocial coletivo, a coparticipação sindical. Ali se esclarece que o sindicato é parte indispensável para que se completem as formalidades operacionais da negociação. Ali se recorda que, sendo a negociação 'coletiva' a pessoa jurídica habilitada para representar tal tipo de interesse, tipicamente categorial, é o sindicato, associação criada e mantida por quadro social e motivações classistas justamente para tal fim.

Já no art. 7º, inciso XXVI da Carta (...) olha-se tal instituto, menos sob o ângulo de aspirações e objetivos grupais, e muito mais do ponto de vista dos anseios e garantias do trabalhador. (...) O que o art. 7º (inciso XXVI) proclama é o direito do trabalhador de ver reconhecida a Convenção e/ou o Acordo de que faz parte, logicamente como integrante de sua categoria, e através do qual, se acredita, faz-se possível, e até provável, obter melhoras nas condições de trabalho dentro da relação empregador-empregado.

(...)

Esse misto, do direito individual de ter o seu interesse integrando a composição do interesse coletivo, que não será igual a ele, mas o levará em conta; de vê-lo compartilhar com outros a composição dessa aspiração média categorial e ter um instrumento eficaz para atendê-lo, satisfazê-lo, que é a negociação coletiva, justifica e explica o inciso XXVI, do art. 7º antecedendo, como causa e origem, a afirmativa que tem no art. 8º, inciso VI, seu corolário e operacionalização.”²⁵ (Destacou-se)

Diante do reconhecimento, pela Constituição de 1988 e pelas normas internacionais, da negociação coletiva como forma privilegiada para a solução de conflitos laborais, afigura-se indevida a interferência estatal que impõe aos atores coletivos o mecanismo pelo qual os trabalhadores podem autorizar a cobrança de contribuições e mensalidades e a forma de implementação do pagamento de tais parcelas. Tal interferência é ainda mais grave porque anula as cláusulas normativas já pactuadas entre sindicatos de trabalhadores, empresas e entidades patronais, como o art. 579, §2º, da CLT conforme redação dada pela MP 873/2019.

O dispositivo representa avanço indevido do Poder Público no espaço de autonomia normativa conferida aos atores coletivos, em violação ao artigo 7º, XXVI, da Constituição Federal de 1988, que buscou justamente superar a regulamentação heterônoma desempenhada pelo Poder Público na seara das relações entre os atores transindividuais das relações de trabalho.

Nesse mesmo sentido, no julgamento das ADIs nº 4.364/SC e 4.432/PR o STF prestigiou a atuação dos atores transindividuais por intermédio dos instrumentos

²⁵ CHIARELLI. Carlos Alberto Gomes. **Trabalho na Constituição, Volume II. Direito Coletivo.** São Paulo: LTr, 1990. p. 88-91.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

de negociação coletiva, somente sendo autorizada a intervenção legislativa do Estado naqueles assuntos estritamente relacionados à ordem pública. Transcreve-se, por oportuno, as respectivas ementas:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei complementar estadual que fixa piso salarial para certas categorias. Pertinência temática. Conhecimento integral da ação. Direito do trabalho. Competência legislativa privativa da União delegada aos Estados e ao Distrito Federal. Lei Complementar federal nº 103/2000. Alegada violação ao art. 5º, caput (princípio da isonomia), art. 7º, V, e art. 114, § 2º, da Constituição. Inexistência. Atualização do piso salarial mediante negociação coletiva com a participação do 'Governo do Estado de Santa Catarina'. Violação ao princípio da autonomia sindical. Inconstitucionalidade formal. Procedência parcial.

(...)

A competência legislativa do Estado de Santa Catarina para fixar piso salarial decorre da Lei Complementar federal nº 103, de 2000, mediante a qual a União, valendo-se do disposto no art. 22, inciso I e parágrafo único, da Carta Maior, delegou aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir piso salarial para os empregados que não tenham esse mínimo definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. Trata-se de lei estadual que consubstancia um exemplo típico de exercício, pelo legislador federado, da figura da competência privativa delegada.

A lei questionada não viola o princípio do pleno emprego. Ao contrário, a instituição do piso salarial regional visa, exatamente, reduzir as desigualdades sociais, conferindo proteção aos trabalhadores e assegurando a eles melhores condições salariais. 4. Não viola o poder normativo da Justiça do Trabalho (art. 114, § 2º, da Lei Maior) o fato de a lei estadual não ter excluído dos seus efeitos a hipótese de piso salarial determinado em dissídio coletivo. A lei atuou nos exatos contornos da autorização conferida pela delegação legislativa. A lei impugnada realiza materialmente o princípio constitucional da isonomia, uma vez que o tratamento diferenciado aos trabalhadores agraciados com a instituição do piso salarial regional visa reduzir as desigualdades sociais. A Lei Complementar federal nº 103/2000 teve por objetivo maior assegurar àquelas classes de trabalhadores menos mobilizadas e, portanto, com menor capacidade de organização sindical, um patamar mínimo de salário.

A fim de manter-se o incentivo à negociação coletiva (art. 7º, XXVI, CF/88), os pisos salariais regionais somente serão estabelecidos por lei naqueles casos em que não haja convenção ou acordo coletivo de trabalho. As entidades sindicais continuarão podendo atuar nas negociações coletivas, desde que respeitado o patamar mínimo legalmente assegurado.(Destacou-se)

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.364/SC.
RELATOR: Min. Dias Toffoli. Plenário. DJ: 16.5.2011.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

(...)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Paraná que estabelece valores de piso salarial no âmbito do Estado para certas categorias. CNC. Alegada violação aos arts. 7º, inciso V; 8º, incisos I, III e VI; 114, § 2º; 170, VIII, da Constituição. Inexistência. Precedentes.

(...)

O Estado do Paraná, desde o ano de 2006, vem instituindo pisos salariais no âmbito daquele Estado, com base na Lei Complementar federal nº 103/2000, contemplando trabalhadores que atuam em diversas atividades e segmentos econômicos. A Lei nº 16.470, de 30 de março de 2010, ora impugnada, apenas reajustou os pisos salariais dos empregados paranaenses, tema esse que já havia sido tratado pela revogada Lei estadual nº 16.099, de 1º/5/2009, a qual, por sua vez, revogou a Lei nº 15.826 de 1º/5/08. 3. A competência legislativa do Estado do Paraná para fixar piso salarial decorre da Lei Complementar federal nº 103, de 2000, mediante a qual a União, valendo-se do disposto no art. 22, inciso I e parágrafo único, da Carta Maior, delegou aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir piso salarial para os empregados que não tenham esse mínimo definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. Trata-se de lei estadual que consubstancia um exemplo típico de exercício, pelo legislador federado, da figura da competência privativa delegada. 4. A Lei estadual fixou quatro níveis de piso salarial, com base em estudos realizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), tendo como referência os Grandes Grupos Ocupacionais (GGO) de categorias profissionais definidos na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).. A lei impugnada não ofende o princípio do pleno emprego. Ao contrário, a instituição do piso salarial regional visa, exatamente, reduzir as desigualdades sociais, conferindo proteção aos trabalhadores e assegurando a eles melhores condições salariais. O fato de a lei estadual não ter excluído dos seus efeitos a hipótese de piso salarial determinado em dissídio coletivo não viola o poder normativo da Justiça do Trabalho (art. 114, § 2º, da Lei Maior). A lei atuou nos exatos contornos da autorização conferida pela delegação legislativa. **A fim de manter-se o incentivo à negociação coletiva (art. 7º, XXVI, CF/88), os pisos salariais regionais somente serão estabelecidos por lei naqueles casos em que não haja convenção ou acordo coletivo de trabalho. As entidades sindicais continuarão podendo atuar nas negociações coletivas, desde que respeitado o patamar mínimo legalmente assegurado.** 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Destacou-se)

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.432/PR. RELATOR: Min. Dias Toffoli. Plenário. DJ: 5.9.2011.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Conclui-se que a norma impugnada viola o art. 7º, XXVI da CF/1988 que consagra a autonomia normativa dos atores coletivos para determinar, por meio de negociação coletiva, as formas do desconto das contribuições e mensalidades sindicais, bem como os procedimentos para a manifestação dos trabalhadores pelo recolhimento ou não de tais parcelas.

2.4.6 Liberdade associativa sindical do servidor público. Violação dos arts. 8º, IV e V e 37, VI da CF.

O artigo 2º, da Medida Provisória n. 873/2019, violou o postulado da liberdade associativa sindical estabelecida nos artigos 8º, IV e V e 37, VI, da Constituição Federal, ao revogar a alínea “c” do artigo 240, da Lei nº 8.112/1990, cujo teor, fundado no próprio texto constitucional, disciplinava o desconto das mensalidades e das contribuições definidas em assembleia.

Com o advento da nova redação conferida ao artigo 582, da CLT, a prever o recolhimento de mensalidades e contribuições exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente, os servidores públicos foram privados de promover a consignação em folha de pagamento de tais parcelas.

A liberdade de associação sindical no setor público prevista nos artigos 8º, IV e V e 37, VI, da Constituição é um direito fundamental individual e coletivo que protege o trabalhador servidor e sua respectiva representação sindical contra ações e pressões externas que possam impedir o seu pleno e efetivo exercício. O direito de sindicalização dos servidores públicos assegura não só a liberdade de se filiar e se desfiliar, mas também a prerrogativa de participar das definições sobre a administração e o financiamento da entidade sindical.

Nessa quadra, a Medida Provisória em comento, ao estabelecer limites ao modo de efetivação para pagamento da mensalidade e contribuição sindical, impedindo que se dê na forma de consignação em folha de pagamento, cuja opção é livre e voluntária do servidor, inviabiliza o exercício efetivo do direito de liberdade associativa sindical no setor público previsto nos artigos 8º, IV e V e 37, VI, da Constituição Federal, evidenciando o seu caráter abusivo, arbitrário e ilegítimo, que encerra uma patente inconstitucionalidade.

A norma impugnada contraria igualmente a Convenção nº 151, da OIT (ratificada pelo Brasil por intermédio do Decreto nº 7.944, de 6.3.2013), cujo artigo 5º, I assegura às entidades representativas de servidores públicos, e por decorrência lógica também aos seus filiados, a independência organizativa em relação ao Poder Público, bem como o direito à autonomia administrativa, nos seguintes termos:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Artigo 5

1. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas.
2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.
3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.

Diante do exposto, conclui-se que o artigo 2º, da Medida Provisória n. 873/2019, ao revogar a alínea “c” do art. 240 da Lei nº 8.112/90, impedindo o desconto em folha da mensalidade sindical, violou o direito do trabalhador de dispor livremente da sua remuneração, procedendo ao repasse de parte dela à sua respectiva entidade de classe, em afronta os artigos 8º, IV e V e 37, VI, da Constituição Federal.

3

OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

3.1 Desatendimento aos postulados da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito

O princípio da proporcionalidade tem sede no art. 5º da Constituição Federal. Há entendimento no sentido de que está inserido na garantia da reserva legal, prevista no inciso II do dispositivo (reserva legal proporcional). Parte da doutrina, contudo, entende que decorreria do princípio do devido processo legal, assegurado pelo inciso LV do mesmo artigo (devido processo legal substancial).

Este E. Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle de constitucionalidade de normas a partir de tal princípio, considerando inconstitucionais aquelas que não atendam aos enunciados dele decorrentes (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Por ocasião do julgamento do RE 466.343 (Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, DJe 04/06/2009), o voto do Min. Gilmar Mendes, que acompanhou o relator, trouxe importantes esclarecimentos acerca do princípio em questão, afirmando que se configura “*como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso.*”



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Tal violação *se revela mediante contraditoriedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins*”.

A aferição do respeito ao princípio se dá mediante a verificação do atendimento de seus subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. As previsões constantes da Medida Provisória não atendem a nenhum desses postulados.

Em primeiro lugar, as medidas não são adequadas à realização dos fins pretendidos. Como apontado no exame da exposição de motivos, sob o argumento de defender a liberdade e autonomia sindical, a norma impugnada ofende essas mesmas garantias ao impor entraves desarrazoados ao recolhimento das contribuições devidas às entidades sindicais. As medidas impostas tampouco se justificam sob o argumento de desonerar o erário público ou de efetivar o caráter facultativo das contribuições. Neste caso, a MP em verdade limita a liberdade sindical individual dos trabalhadores de participar do custeio de suas entidades representativas.

Em segundo lugar, as mudanças promovidas pela MP n. 873/2019 tampouco atendem ao pressuposto da necessidade, uma vez que impõe meios excessivamente gravosos às entidades sindicais, tendo em vista o enorme impacto econômico gerado. Não é possível argumentar que o sacrifício da capacidade financeira dos sindicatos seja condição necessária à obtenção dos fins propostos pela norma.

Por último, também se revela patente o desatendimento do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. Isso porque a intervenção provocada nos direitos fundamentais (como o direito de associação e a liberdade e autonomia sindicais) não revela benefícios (seja para os trabalhadores, para seus sindicatos, para a Administração Pública ou mesmo para a sociedade em geral) maiores do que os danos por ela causados.

Trata-se de intervenção extremamente grave, que inviabilizará a manutenção e sustento das entidades sindicais a curto prazo, desacompanhada de motivos absolutamente imprescindíveis para tanto.

Outras considerações, ainda, são pertinentes à análise da proporcionalidade da medida e dizem com a falta de razoabilidade e coerência das providências por ela impostas.

A adoção do sistema de boletos bancários para pagamento das contribuições devidas aos sindicatos afigura-se medida obsoleta na atual realidade de



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

informatização, em que cada vez mais as cobranças e pagamentos se dão por meios eletrônicos, inclusive como alternativa ecologicamente mais sustentável. A imposição do sistema de boletos também impõe dificuldades operacionais tanto aos sindicatos como aos trabalhadores.

Vale lembrar que muitos trabalhadores possuem planos de saúde contratados por intermédio das respectivas entidades sindicais, e a manutenção do vínculo exige que não estejam em situação irregular com as contribuições sindicais. Nesse sentido, o sistema de boletos, ao facilitar a ocorrência de atrasos, por motivos operacionais ou pessoais, pode repercutir negativamente no âmbito desse benefício gozado pelos trabalhadores.

Diante disso, não é possível vislumbrar quem se beneficiaria do sistema de boletos bancários, a não ser as próprias instituições financeiras. Também não é razoável impedir o pagamento das contribuições através de desconto em folha quando o mesmo expediente segue sendo permitido para empréstimos bancários, seguros, planos de saúde, cartões de crédito, etc., nos termos da Lei 10.820, de 17/12/2003, e do Decreto 8.690, de 11/03/2016.

Cabe ainda chamar atenção para a situação paradoxal gerada pela própria MP no que tange às alterações realizadas na CLT, visto que foram alterados apenas alguns dispositivos, de forma que remanescem em vigor previsões que se compatibilizavam com a sistemática anterior. Observa-se, nesse sentido, o teor dos §§ 1º e 2º do art. 583, bem como o dos arts. 586, 588, 589 e 592 da CLT, que tratam da contribuição sindical (antigo imposto sindical) e não foram alterados pela MP 873/2019:

Art. 583. [...]

§ 1º - **O recolhimento obedecerá ao sistema de guias**, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho. (Incluído pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

§ 2º - **O comprovante de depósito da contribuição sindical será remetido ao respectivo Sindicato**; na falta deste, à correspondente entidade sindical de grau superior, e, se for o caso, ao Ministério do Trabalho. (Incluído pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

Art. 586. A contribuição sindical será recolhida, nos meses fixados no presente Capítulo, à Caixa Econômica Federal ao Banco do Brasil S. A. ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

§ 1º Integrarão a rede arrecadadora as Caixas Econômicas Estaduais, nas localidades onde inexistam os estabelecimentos previstos no caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

§ 2º Tratando-se de empregador, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais o recolhimento será efetuado pelos próprios, diretamente ao estabelecimento arrecadador. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

§ 3º A contribuição sindical devida pelos empregados e trabalhadores avulsos será recolhida pelo empregador e pelo sindicato, respectivamente. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

Art. 588. A Caixa Econômica Federal manterá conta corrente intitulada "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho cientificá-la das ocorrências pertinentes à vida administrativa dessas entidades. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

§ 1º Os saques na conta corrente referida no caput deste artigo far-se-ão mediante ordem bancária ou cheque com as assinaturas conjuntas do presidente e do tesoureiro da entidade sindical. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

§ 2º A Caixa Econômica Federal remeterá, mensalmente, a cada entidade sindical, um extrato da respectiva conta corrente, e, quando solicitado, aos órgãos do Ministério do Trabalho. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho: (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

§ 1º O sindicato de trabalhadores indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a central sindical a que estiver filiado como beneficiária da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos previstos neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)
[...]

Art. 591. Inexistindo sindicato, os percentuais previstos na alínea c do inciso I e na alínea d do inciso II do caput do art. 589 desta Consolidação serão creditados à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional. (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, os percentuais previstos nas alíneas a e b do inciso I e nas alíneas a e c do inciso II do caput do art. 589 desta Consolidação caberão à confederação. (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Ou seja, a sistemática legalmente prevista segue sendo, uma vez paga a contribuição sindical pelos trabalhadores, a do recolhimento da mesma através de guias à Caixa Econômica Federal. Então, no momento em que as contribuições são pagas pelos trabalhadores, o sindicato tem que providenciar o recolhimento à Caixa Econômica Federal por meio de guia, a qual depositará os valores em conta em nome da entidade sindical, que terá que sacar os valores. Trata-se de sistema totalmente ilógico.

De outra parte, na hipótese de não haver sindicatos, a federação terá que providenciar o envio dos boletos para trabalhadores dispersos por todo o território nacional para que possam ser recolhidas as contribuições que tenham sido previamente autorizadas, o que se mostra impraticável.

Por fim, é necessário reforçar a natureza parafiscal das contribuições sindicais, que têm fração destinada à Conta Salário e Emprego (ou até a integralidade destinada a tal conta, nas situações em que não haja sindicato representativo da categoria, nem entidade de grau superior ou central sindical), a qual integra o Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos dos arts. 589 e 590 da CLT:

Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho: (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

[...]

II - para os trabalhadores: (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)

[...]

e) 10% (dez por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário'; (Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008)

Art. 590. Inexistindo confederação, o percentual previsto no art. 589 desta Consolidação caberá à federação representativa do grupo. (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

[...]

§ 3º **Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição sindical será creditada, integralmente, à 'Conta Especial Emprego e Salário'.** (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)

§ 4º **Não havendo indicação de central sindical, na forma do § 1º do art. 589 desta Consolidação, os percentuais que lhe caberiam serão destinados à 'Conta Especial Emprego e Salário'.** (Incluído pela Lei nº 11.648, de 2008)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Nesse sentido, o interesse social da parcela recomendaria a continuidade dos descontos em folha para garantir o efetivo recolhimento. Soma-se a isso o fato de que o recolhimento de parcela de natureza tributária por meio de boleto destinado a pessoa jurídica de direito privado configura situação totalmente anômala.

Ainda sob a ótica do princípio da proporcionalidade, a Medida Provisória n. 873/2019 incorre em outra vedação dele derivada, uma vez que atinge o âmbito de proteção de direitos fundamentais. Segundo afirma o Min. Gilmar Mendes em voto no RE 466.343 “*no caso dos direitos fundamentais sem reserva legal expressa, não pode o legislador, em princípio, ir além dos limites definidos no próprio âmbito de proteção*”.

Ou seja, a liberdade de conformação do legislador é limitada. Normas que tratem de garantias constitucionais como a liberdade de associação e de sindicalização, bem como a liberdade e autonomia conferida aos sindicatos, não podem comprometer o exercício desses direitos ou diminuir seu âmbito de proteção constitucional.

No caso, a MP n. 873/2019, além de invadir a vontade individual e associativa, compromete a própria sobrevivência das entidades sindicais. Não é permitido ao legislador – e menos ainda ao Presidente da República, no âmbito restrito das medidas provisórias –, desrespeitar o núcleo essencial de um direito ou ultrapassar o limite do razoável ou do proporcional.

Nesses termos, é patente a afronta ao princípio da proporcionalidade, que determina a inconstitucionalidade da MP 873/2019.

4- OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL.

A proposta trazida pela MP 873/2019 implica em verdadeiro retrocesso social, pois mitiga a proteção e amparo para os mais necessitados em uma relação assimétrica como é a de trabalhador x empregador (seja este integrante do poder público ou da iniciativa privada).

Cumprе ressaltar que este E. STF já se manifestou pela aplicação do princípio em questão, asseverando sua incidência em se tratando de direitos fundamentais de caráter social, como os versados pela Medida Provisória 873/201.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Nesse sentido, cita-se o ARE-639.337²⁶ de relatoria do Min. Celso de Mello e STA 223 AgR, sob a relatoria da Min. ELLEN GRACIE.

A alteração interpretativa da Constituição jamais pode propiciar retrocessos sociais e culturais, podendo apenas garantir avanços civilizatórios em prol do cidadão. O princípio da vedação do retrocesso é inerente aos Direitos Humanos no tocante às suas múltiplas dimensões²⁷ e está vinculado, indissolúvelmente, à noção de progresso²⁸.

Depreende-se, a partir da argumentação trazida pela presente ação, a importância do princípio em questão, seja do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais e direitos de cidadania, como também do ponto de vista dos direitos humanos, dada a sua amplitude e pertinência para o zelo do Direito em uma perspectiva democrática e universal.

Segundo Canotilho, no que tange à interpretação hermenêutica dos direitos sociais, há a necessidade de se considerar as determinações da realidade, mas ao mesmo tempo não se pode ser totalmente subserviente a alguns aspectos espúrios dela. Deve-se, no dizer do autor, (...) apreender os fatos sociais e deles extrair o seu vigor no ao da interpretação/aplicação²⁹.

²⁶ A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.

– O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

– A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstenendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.

(ARE-639.337- Relator(a): Min. Celso de Mello, DJe 177, Publ. 15/09/2011)

²⁷ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 166.

²⁸ REIS, Daniela Muradas. *O princípio da vedação do retrocesso no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010, p. 20.

²⁹ CORREIA, Marcos Orione Gonçalves. *Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe*. In: CANOTILHO, Gomes.; CORREIA, Marcos Orione



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Por essas considerações, denota-se inteiramente inconstitucional o conteúdo da Medida Provisória n. 873/2019 eis que tem como resultado a completa inviabilização do sistema de custeio das entidades sindicais, e, com isto, o impedimento, na prática, o exercício do direito de associação e organização laboral dos trabalhadores em geral.

5 - SUMÁRIO DAS AFRONTAS CONSTITUCIONAIS PERPETRADAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019

Convém consolidar o que foi até aqui exposto a fim de indicar, especificamente, as violações constitucionais levadas a efeito por cada um dos dispositivos ora impugnados, nos termos a seguir:

a) Arts. 1º e 2º da Medida Provisória, na parte em que **alteram a redação do caput e revogam o parágrafo único do art. 545 da CLT**, excluindo a obrigação do empregador de descontar em folha de pagamento dos empregados, desde que por eles autorizado, as contribuições devidas ao sindicato, bem como suprimindo a previsão de recolhimento dos valores à entidade sindical beneficiária até o décimo dia subsequente ao desconto, sob pena de juros de mora, multa e cominações penais relativas à apropriação indébita.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição de medida provisória sobre cidadania e contemplam o princípio da separação de Poderes.

- art. 5º, incisos XVII e XVIII, e art. 1º, da Constituição Federal, que asseguram a plena liberdade de associação e a criação de associações independentemente de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, bem como o Estado Democrático de Direito.

- art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual a contribuição fixada pela assembleia geral de categoria profissional para custeio do sistema confederativo será descontada em folha, independentemente da contribuição prevista em lei.

Gonçalves CORREIA, Érica Paula Barcha. Direitos Fundamentais Sociais. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 112.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- arts. 7º, XXVI e 8º, VI, da Constituição Federal, que preveem o direito dos trabalhadores ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

- art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o respeito ao ato jurídico perfeito.

- art. 8º, I, da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia sindical.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.

- art. 1º e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.

b) Art. 1º da Medida Provisória, na parte em que **altera a redação do *caput* do art. 578 da CLT**, para prever que as contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias representadas sejam recolhidas e pagas apenas quando voluntária e individualmente autorizado pelo empregado.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição de medida provisória sobre cidadania e contemplam o princípio da separação dos Poderes.

- art. 5º, incisos XVII e XVIII, e art. 1º, da Constituição Federal, que asseguram a plena liberdade de associação e a criação de associações independentemente de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, bem como o Estado Democrático de Direito.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual a contribuição fixada pela assembleia geral de categoria profissional para custeio do sistema confederativo será descontada em folha, independentemente da contribuição prevista em lei.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o respeito ao ato jurídico perfeito.

- art. 8º, I, da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia sindical.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.

- art. 1º, e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e a segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.

c) Art. 1º da Medida Provisória, na parte em que **altera a redação do *caput* do art. 579 da CLT e insere no dispositivo os §§ 1º e 2º**, substituindo a expressão “desconto da contribuição sindical” por “requerimento de pagamento da contribuição sindical” e a “autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal” por “autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal”, bem como explicitando que a autorização prévia do empregado deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição (§ 1º) e sendo nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade (§ 2º).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição de medida provisória sobre cidadania e contemplam o princípio da separação de Poderes.

- art. 5º, incisos XVII e XVIII, e art. 1º, da Constituição Federal, que asseguram a plena liberdade de associação e a criação de associações independentemente de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, bem como o Estado Democrático de Direito.

- art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual a contribuição fixada pela assembleia geral de categoria profissional para custeio do sistema confederativo será descontada em folha, independentemente da contribuição prevista em lei.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o respeito ao ato jurídico perfeito.

- art. 8º, I, da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia sindical.

- arts. 7º, XXVI e 8º, VI, da Constituição Federal, que preveem o direito dos trabalhadores ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.

- art. 1º e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e a segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

d) Art. 1º da Medida Provisória, na parte em que **insere o art. 579-A na CLT**, dispondo que pode ser exigida somente dos filiados do sindicato a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do *caput* do art. 8º da Constituição, a contribuição sindical.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição das mesmas sobre cidadania, e contemplam o princípio da separação de Poderes.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- arts. 7º, XXVI e 8º, VI, da Constituição Federal, que preveem o direito dos trabalhadores ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.

- art. 1º e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e a segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.

e) Art. 1º da Medida Provisória, na parte em que **altera a redação do *caput* e dos §§ 1º e 2º do art. 582 da CLT e insere o § 3º ao dispositivo**, prevendo que o recolhimento da contribuição sindical dos empregados que o autorizarem, prévia e expressamente, será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa, estabelecendo a aplicação da penalidade prevista no art. 598 da CLT em caso de inobservância do disposto, vedando o envio de boleto ou equivalente ao empregado na hipótese de inexistência de autorização prévia e expressa do empregado, e reposicionando o conteúdo dos §§ 1º e 2º do art. 582 para os §§ 3º e 3º (previsto duas vezes, em equívoco de redação).



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição de medida provisória sobre cidadania e contemplam o princípio da separação de Poderes.

- art. 5º, incisos XVII e XVIII, e 1º, da Constituição Federal, que asseguram a plena liberdade de associação e a criação de associações independentemente de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, bem como o Estado Democrático de Direito.

- art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual a contribuição fixada pela assembleia geral de categoria profissional para custeio do sistema confederativo será descontada em folha, independentemente da contribuição prevista em lei.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o respeito ao ato jurídico perfeito.

- art. 8º, I da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia sindical.

- arts. 7º, XXVI e 8º, VI, da Constituição Federal, que preveem o direito dos trabalhadores ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.

- art. 1º e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e a segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

f) Art. 2º da Medida Provisória, na parte em que **revoga a alínea “c” do caput do art. 240 da Lei 8.112/90**, que previa o direito do servidor público civil da Administração Pública Federal a ter descontado em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

- art. 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, e art. 2º, da Constituição Federal, que autorizam a edição de medida provisória apenas em caso de relevância e urgência, vedam a edição de medida provisória sobre cidadania e contemplam o princípio da separação de Poderes.

- art. 5º, incisos XVII e XVIII, e 1º, da Constituição Federal, que asseguram a plena liberdade de associação e a criação de associações independentemente de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, bem como o Estado Democrático de Direito.

- art. 8º, *caput* e incisos III e V, da Constituição Federal, que consagram o princípio da liberdade sindical, segundo o qual é livre a associação profissional e sindical e ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato, bem como preveem que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais de toda a categoria.

- art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que assegura o respeito ao ato jurídico perfeito.

- art. 8º, I, da Constituição Federal, que consagra o princípio da autonomia sindical.

- art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo o qual a contribuição fixada pela assembleia geral de categoria profissional para custeio do sistema confederativo será descontada em folha, independentemente da contribuição prevista em lei.

- art. 37, VI, da Constituição Federal, que assegura a liberdade de associação sindical do servidor público.

- art. 5º, II e LV, da Constituição Federal, que assegura os princípios da reserva legal e do devido processo legal, dos quais decorre o princípio da proporcionalidade.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- art. 1º e art. 5º, da Constituição Federal, que garantem a dignidade da pessoa humana e a segurança, dos quais decorre o princípio da vedação ao retrocesso social.

Tais afrontas, devidamente demonstradas na presente peça, determinam o julgamento de procedência desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

6- REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

A concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade está prevista nos arts. 10 a 12 da Lei 9.868/99, com previsão de que deve ser concedida por decisão *da maioria absoluta dos membros do Tribunal [...], após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.*

Contudo, em situações excepcionais, admite-se o deferimento de liminar através de decisão monocrática e antes mesmo de ouvidos o órgão ou autoridade do qual emanou o ato normativo impugnado, ou mesmo o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Trata-se de hipóteses em que os sérios riscos do aguardo da medida justifiquem a antecipação do provimento jurisdicional, como ocorrido no julgamento da ADI 4310 (Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 06/04/2010, DJe 14/04/2010), no qual, *em face da urgência qualificada e dos riscos objetivamente comprovados de efeitos de desfazimento dificultoso*, foi deferida a cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário desta E. Corte.

No presente caso, além de claramente configurado o *fumus boni juris* – haja vista ser profusa a violação constitucional perpetrada pela Medida Provisória n. 873/2019, como demonstrado à exaustão na presente peça –, está presente o *periculum in mora* qualificado.

É que o ato impugnado, ao alterar a disciplina vigente há várias décadas no que tange à arrecadação das receitas sindicais, impôs nova sistemática totalmente diferenciada e extremamente onerosa para as entidades. A emissão de boletos e envio para a residência de cada um dos trabalhadores que tenham assentido com a cobrança dos valores – ou seja, mesmo os filiados à entidade, que com ela assentiram quando se associaram – é medida absolutamente impraticável em prazo que permita a manutenção das entidades no próximo mês (ou nos próximos meses).



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Observa-se que as entidades sindicais, como qualquer pessoa jurídica, possuem despesas de manutenção, tais como contas de aluguel, energia elétrica, internet, telefone, e, especialmente compromissos para com seus empregados, os quais não podem ser descumpridos porque referem-se a valores de natureza salarial, essenciais à subsistência desses trabalhadores.

Considerando que a MP 873/2019 impede o recolhimento e repasse das contribuições devidas às entidades sindicais na forma como vinha sendo feita, ou seja, através de desconto em folha, tais entidades, se não cumprirem imediatamente as previsões constantes da normativa – qual seja, a emissão de boletos bancários e seu envio para a residência dos trabalhadores que tenham autorizado individual, prévia e expressamente, por escrito, tal cobrança – não receberão tais valores dentro do mês corrente.

Ocorre que a adoção da nova sistemática envolve não apenas a realização de convênio com instituição bancária a fim de ver expedidos os boletos, como também o cálculo individualizado dos valores devidos mensalmente por cada trabalhador – tendo em vista que, normalmente, são calculados sobre o valor da remuneração recebida, o que exige o conhecimento prévio desse dado.

Além disso, seria necessário fazer o recadastramento dos endereços dos trabalhadores a fim de que o envio se dê para o local correto, sem falar nos custos de tal procedimento, considerando que tais entidades estão, desde já, privadas dos recursos que adentrariam em seus cofres nesse mês.

Nesse sentido, o que se denota é que a MP 873/2019 implica, inevitavelmente, a supressão dos recursos sindicais e o inadimplemento das despesas já em relação ao mês corrente, que englobam inclusive a remuneração de milhares de trabalhadores empregados das entidades sindicais.

Em relação aos servidores públicos, a situação é ainda mais grave, considerando que o **processamento da folha de pagamento pelo Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE se dá, sempre, até o dia 15 de cada mês, data-limite a partir da qual não é possível a inclusão ou exclusão de qualquer parcela nos contracheques dos servidores.**

Isso significa que dentro de pouquíssimos dias estará consolidada a situação de completa ausência de recursos das entidades sindicais de servidores públicos para honrarem seus compromissos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

E, com os salários de seus empregados inevitavelmente atrasados, ou até com empregados demitidos ante a falta de recursos, bem como sem receita para custear as despesas para operacionalização da nova sistemática, evidentemente que não será possível, por falta de recursos humanos e financeiros, obter dados, recadastrar endereços de servidores e enviar-lhes boletos para possibilitar o pagamento das contribuições para o mês subsequente.

Isso significa que as entidades sindicais em geral – e as de servidores públicos, em especial – dentro de curto período de tempo terão que encerrar suas atividades pela demissão de funcionários e falta de pagamento de contas.

A gravidade da situação gerada, com a aniquilação de entidades de importância social reconhecida pela Constituição Federal, e a urgência verificada não permitem sequer que se aguarde a manifestação do Presidente da República ou dos demais órgãos elencados no art. 10 da Lei 9.868/1999, e menos ainda que se espere pela designação de pauta para a apreciação da medida cautelar pelo Plenário desta E. Corte.

Trata-se de clara hipótese de urgência qualificada a ensejar a apreciação do pedido através de decisão unipessoal, a ser referendada pelo Plenário.

Portanto, considerando a dimensão dos direitos implicados na presente ação e a premência de sua apreciação – que, se for tardia, pode restar sem utilidade, requer-se o deferimento de liminar para a suspensão da eficácia, na íntegra, das disposições da Medida Provisória n. 873/2019, *ad referendum* do Plenário desta E. Corte.

7- DOS PEDIDOS

Ante o exposto, demonstrado o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, requer-se:

a) a admissão e conhecimento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade por este E. Supremo Tribunal Federal;

b) a concessão de medida liminar, dispensada a prévia oitiva do órgão do qual emanou o ato impugnado – no caso, o Presidente da República – e *ad referendum* do Plenário, para suspender imediatamente a eficácia da Medida Provisória n. 873, de 1º de março de 2019, em sua íntegra;

c) seja a medida referida no item anterior regularmente referendada pelo



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Plenário, após a oitiva dos órgãos e autoridades previstos na Lei 9.868/1999, mantendo-se a suspensão da eficácia da norma impugnada até o julgamento final da presente ação;

d) a notificação do Presidente da República, para se manifestar, no prazo legal, sobre o mérito da presente ação;

e) a notificação do Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente ação, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do art. 103, § 3º

f) a notificação da Sra. Procuradora-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal;

]

g) o julgamento de total procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade integral da Medida Provisória n. 873, de 1º de março de 2019, pela afronta aos artigos constitucionais indicados;

h) sucessivamente, se for entendido não ser o caso de declaração da inconstitucionalidade integral requerida, seja então declarada a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Medida Provisória n. 873, de 1º de março de 2019, pela afronta aos artigos constitucionais indicados:

h.1) arts. 1º e 2º da MP, na parte em que alteram a redação do *caput* e revogam o parágrafo único do art. 545 da CLT, por afronta aos arts 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II, XVII, XVIII, XXXVI e LV; 7º, inciso XXVI; 8º, *caput* e incisos I, III, IV, V e VI; e 62, *caput* e inciso I, “a”, todos da Constituição Federal;

h.2) art. 1º da MP, na parte em que altera a redação do *caput* do art. 578 da CLT, por afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II, XVII, XVIII, XXXVI e LV; 8º, *caput* e incisos I, III, IV e V; e 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, todos da Constituição Federal;

h.3) art. 1º da MP, na parte em que altera a redação do *caput* do art. 579 da CLT e insere no dispositivo os §§ 1º e 2º, por afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II, XVII, XVIII, XXXVI e LV; 7º, inciso XXVI; 8º, *caput* e incisos I, III, IV, V e VI; e 62, *caput* e inciso I, todos da Constituição Federal;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

h.4) art. 1º da MP, na parte em que insere o art. 579-A na CLT, por afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II e LV; 7º, inciso XXVI; 8º, *caput* e incisos III, V e VI; e 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, todos da Constituição Federal;

h.5) art. 1º da MP, na parte em que altera a redação do *caput* e dos §§ 1º e 2º do art. 582 da CLT e insere mais dois parágrafos ao dispositivo (numerando ambos, por equívoco, como § 3º), por afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II, XVII, XVIII, XXXVI e LV; 7º, inciso XXVI; 8º, *caput* e incisos I, III, IV, V e VI; e 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, todos da Constituição Federal;

h.6) art. 2º da MP, na parte em que revoga a alínea “c” do *caput* do art. 240 da Lei 8.112/90, por afronta aos arts. 1º; 2º; 5º, *caput* e incisos II, XVII, XVIII, XXXVI e LV; 7º, inciso XXVI; 8º, *caput* e incisos I, III, IV e V e VI; 37, inciso IV; e 62, *caput* e inciso I, alínea “a”, todos da Constituição Federal;

Caso seja necessário, requer seja deferida a produção de provas (art. 20, § 1º, da Lei n. 9.868/99).

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 11 de março de 2019.

Felipe Santa Cruz Oliveira Scaletsky

Presidente Nacional da OAB

OAB/RJ 95.573

Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais

OAB/DF 18.958

Lizandra Nascimento Vicente

OAB/DF 39.992

Claudia Paiva Carvalho

OAB/MG 129.382



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.