

MEDIDA PROVISÓRIA N. 873, DE 1º DE MARÇO DE 2019.

O desconto das contribuições sindicais e o princípio da liberdade sindical.

ALBERTO EMILIANO DE OLIVEIRA NETO¹

Em 1º de março de 2019, o Presidente da República editou a MP n. 873 que alterou a dispositivos da CLT e da Lei n. 8112/90², notadamente com o objetivo de regular a autorização prévia e o recolhimento de contribuições em benefícios dos sindicatos que representam trabalhadores, empregadores e servidores públicos contratados no regime estatutário. Inspiradas nos decretos-lei instituídos na Constituição italiana de 1947³, as medidas provisórias (MPs) detêm natureza jurídica de ato normativo excepcional e célere, destinado a situações de relevância e urgência, nos termos estabelecidos pelo art. 62 da Constituição Federal:

Art. 62. 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.

As MPs estão sujeitas a uma condição resolutiva, já que perdem sua eficácia quando não convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (CF, art. 62, §§ 3º e 6º). As MPs, portanto, têm o potencial de travar a pauta legislativa do Congresso Nacional.

Como ato normativo, a MP não retroage. Se não for convertida em lei no prazo estabelecido pela Constituição, deverá o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Não editado o referido decreto, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MP conservar-se-ão por ela regidas (CF, arts. 5º., XXXVI, e 62, §§ 3º. e 11). Sendo assim, **acordos e convenções coletivas de trabalho firmados antes da publicação da MP 873 não será por ela atingidos. Caso em convertida em lei, produzirá efeitos no mundo jurídico tão somente durante sua vigência.**

¹ Mestre em Direito do Trabalho (PUC/SP). Doutorando em Direito do Trabalho (UFPR). Professor. Pesquisador. Procurador do Trabalho. Membro da Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical – CONALIS.

² Artigos 545, 578, 579 e 582 da CLT, incluindo o artigo 579-A, além revogar o parágrafo único do art. 545, da CLT, e a alínea "c" do caput do art. 240 da Lei n. 8.112/90.

³ MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 502.

Com relação aos requisitos constitucionais “relevância” e “urgência”, o STF já consolidou entendimento de que a análise jurisdicional sobre tais conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, ainda que possível, é de caráter excepcional⁴. Supõe-se, portanto, homenagem do Supremo à divisão dos poderes, bem como certa cautela em relação ao ativismo judicial. Nesse sentido, **a busca abrupta ao controle concentrado pelas Centrais Sindicais não parece ser a estratégia mais adequada**. A discussão nesse caso, além de jurídica, é também política, o que faculta às entidades sindicais de cúpula participarem das discussões que serão travadas no Congresso Nacional.

Quanto ao conteúdo da MP 873 e suas modificações no regramento do financiamento dos sindicatos, verifica-se que o foco principal do texto foi afastar a possibilidade de autorização coletiva para o desconto, bem como seu desconto em folha de pagamento pelo empregador, ainda que autorizado pelo trabalhador, semelhantemente ao que ocorre em relação a convênios médicos, empréstimos consignados e outros serviços.

A MP 873 altera a redação do *caput* do artigo 545 da CLT e revoga seu § único para estabelecer que 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 da CLT. Em relação à redação anterior⁵, apura-se que a alteração implementada pela MP visa justamente impedir que o empregador proceda o desconto em folha de contribuições

⁴ A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de “relevância” e “urgência” (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) (ADI 2.213, rel. min. Celso de Mello, DJ de 23-4-2004; ADI 1.647, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162 MC, rel. min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997). [ADC 11 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007.] = ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012

⁵ 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. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

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. (Incluído pelo Decreto-lei nº 925, de 10.10.1969) (Revogado pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

em benefício dos sindicatos, ainda que previamente autorizada pelo trabalhador e estabelecido na negociação coletiva.

Igualmente, ao remeter aos artigos 578 e 579, o Poder Executivo impõe a todas as fontes de custeio dos sindicatos o regulamento aplicado à contribuição sindical, contribuição prevista em lei e devida por todos os integrantes da categoria. Não custa lembrar que os artigos 578 e 579 da CLT, integram o Capítulo III, intitulado “Contribuição Sindical”, parte integrante do Título V da CLT. Em outras palavras, **a MP 873 busca impor às demais fontes de custeio dos sindicatos (mensalidade sindical, contribuição confederativa e contribuição negocial/assistencial) regramento específico da contribuição sindical estabelecida em lei.**

Respeitado entendimento em contrário, referida alteração atenta contra a liberdade sindical e à livre negociação (CF, art. 8º, caput e VI), notadamente pois impede que os sindicatos estabeleçam e regulem formas de financiamento e de desconto em acordos e convenções coletivas de trabalho. Igualmente, apura-se a clara intenção do Executivo em obstaculizar o desconto da contribuição de trabalhadores não filiados, ainda que beneficiados pela negociação coletiva, nos temos estabelecidos pelos arts. 611 e 611-B, XXVI, da CLT⁶, que não tiveram redação alterada pela MP 873.

O art. 578, na nova e provisória redação, estabelece que 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 no Capítulo III, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado.

Em comparação à redação anterior⁷, a MP 873 introduziu os requisitos “voluntária” e “individual” para fins de recolhimento da contribuição. Aponta-se aqui uma certa contradição do texto, ao passo que, repetindo a redação original estabelecida pelo Decreto-lei n. 229/67,

⁶ Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho é o acôrdo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967).

[...]

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos: (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

[...]

XXVI - liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho; (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

⁷ Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo. (Vide Decreto-Lei nº 229, de 1967) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

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. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

restringe o regramento à contribuição sindical (antigo imposto sindical). Deve-se perguntar ao legislador excepcional se o trecho “sob a denominação de contribuição sindical” diz respeito ao título do Capítulo III ou versa sobre a modalidade de contribuição instituída em lei, a contribuição sindical. Sem prejuízo de eventual entendimento contrário, tão somente uma interpretação em conjunto com o artigo 545 da CLT poderá permitir a extensão dessa regra às demais fontes de custeio dos sindicatos.

Não obstante a técnica legislativa adotada na edição da MP 873, apura-se clara intenção em consolidar a narrativa da autorização individual em detrimento da autorização coletiva. Esse propósito se confirma após a leitura do artigo 579, cuja redação reitera os requisitos da autoriza prévia, individual e por escrito pelo trabalhador, diferentemente da redação anterior⁸ que condicionava o desconto da contribuição sindical à autorização prévia e expressa dos integrantes da categoria:

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

O novo artigo 579 também afasta expressamente a possibilidade do direito de oposição como alternativa para o desconto dos não associados, bem como declara antecipadamente a nulidade de acordos ou convenções coletivas, bem como de deliberações em assembleias que resultem em outra interpretação do requisito autorização prévia e expressa que não a estabelecida pela MP 873, qual seja autorização individual e por escrito:

Art. 579

[...]

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

Com relação à autorização prévia, esse requisito já foi objeto de análises anteriores. **Por coerência e, em defesa da liberdade sindical, sustenta-se que tal autorização pode ser individual ou coletiva, extraída em assembleia convocada para esse fim.** Já foi dito

⁸ 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 categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

que autorização extraída em assembleia foi tese defendida por juízes, procuradores, advogados e estudantes na 2ª. Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, organizada pela ANAMATRA em fevereiro de 2018 (Enunciado 1.2.2.6 Contribuição sindical). Essa tese também consta das Notas Técnicas n. 1 e 2 da CONALIS (2018), representando entendimento da maioria dos procuradores do trabalho que integram essa coordenadoria voltada à promoção da liberdade sindical.

Quanto ao direito de oposição, trata-se de estratégia reconhecida pela Nota Técnica n. 2 da CONALIS, considerando-se a impossibilidade de todos os trabalhadores abrangidos pela negociação coletiva comparecerem à assembleia. Merece destaque a cautela da CONALIS em sugerir a participação de associados e não associados na assembleia; a estipulação da contribuição em valor razoável; o exercício do direito de oposição; e a ampla transparência na utilização do recurso auferido:

COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL - CONALIS

NOTA TÉCNICA n. 02, de 26 de outubro de 2018

[...]

V - DIREITO DE OPOSIÇÃO

38. A estipulação de contribuição em acordo ou convenção coletiva de trabalho deverá ser aprovada em assembleia legítima, representativa, democrática e regularmente convocada, assegurada a ampla participação de todos os integrantes da categoria, associados ou não ao sindicato, nos termos definidos pelo estatuto.

39. Deverá, ainda, ser fixada em valor razoável e assegurar aos não filiados o direito de oposição ao desconto.

40. O exercício do direito de oposição deverá ocorrer em prazo razoável à manifestação de vontade do trabalhador não associado.

41. Os valores auferidos pelos sindicatos serão objeto de prestação de contas periódicas, devendo ser observado amplamente o princípio da transparência.

Com relação à nova redação do art. 579-A, apura-se nova contradição, ao passo que, com exceção da contribuição sindical, pretende limitar a cobrança de outras contribuições aos associados, não obstante persistir na organização sindical brasileira a unicidade e o efeito *erga omnes* da negociação coletiva. Sem contar que a reforma trabalhista (Lei n. 13467/17) prevê o desconto da contribuição assistencial dos não associados quando autorizado (CF, art. 8º, I, c/c CLT, arts. 611 e 611-B, XXVI):

Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato: (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição; (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

II - a mensalidade sindical; e (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

Ressalta-se que **a ausência de exigibilidade dos não associados não impede que esses, voluntariamente, autorizem o desconto em folha ou procedam ao recolhimento de tais contribuições em benefício do sindicato.** Soa teratológico impedir que tais trabalhadores contribuam para o financiamento da entidade que os representa em atendimento à garantia estabelecida pela Constituição (art. 8º., VI).

Nos termos das Notas Técnicas n. 1 e 2 da CONALIS, o tripé da organização sindical brasileira é formado pela unicidade, pelo efeito erga omnes da negociação coletiva e pela contribuição sindical descontada de todos os trabalhadores. Ao se retirar um desses pilares, o sistema poderá ruir como um todo. Portanto, a unicidade (CF, 8º, II), a eficácia erga omnes dos instrumentos normativos (CLT, art. 611) e os efeitos decorrentes da reforma trabalhista (Lei n. 13467/17) demandam adequada interpretação das normas que versem sobre o custeio das entidades sindicais, destacando-se que a negociação coletiva é direito fundamental social dos trabalhadores (CF, arts. 7º, XXVI e 8º, III e VI).

Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de toda a categoria. O sindicato, portanto, negocia e participa compulsoriamente das negociações coletivas, firmando instrumentos normativos que valem para todos os representados, associados e não associados. A atividade sindical em prol da defesa dos direitos sociais trabalhistas, em homenagem ao princípio da liberdade sindical, requer fontes de financiamento legítimas. Dessa forma, a assembleia de trabalhadores regularmente convocada é fonte legítima para a estipulação de contribuição destinada ao custeio das atividades sindicais, podendo dispor sobre o valor, a forma do desconto, a finalidade e a destinação da contribuição (CLT, art. 513, e).

As cláusulas de segurança sindical *closed shop* e *maintenance of membership* são expressamente vedadas pela Constituição (art. 8º, V). Em outras palavras, o trabalhador não pode ser obrigado a filiar-se ou manter-se filiado ao sindicato. Diferentemente, a Constituição não veda a cláusula *agency shop*, entendida como aquela que estabelece o desconto de contribuição dos não filiados, desde que tenham sido abrangidos pela negociação, nos termos do entendimento consolidado perante o Comitê de Liberdade Sindical da OIT (§§ 321-327).

Respeitado entendimento em contrário, **a cobrança do não associado abrangido pela negociação coletiva não viola a liberdade sindical negativa, pois não resulta em necessária filiação ao sindicato.** A ação sindical depende da participação de todos trabalhadores representados, inclusive na cotização econômica para a melhoria da prestação de serviços e das condições materiais das entidades sindicais.

Os abrangidos pela negociação coletiva devem participar do financiamento desse processo, sob pena de inviabilizar a atuação sindical, bem como atuar como

desincentivo a novas associações. Os trabalhadores não associados também devem contribuir para a dinâmica da negociação coletiva, mediante a cota de solidariedade estabelecida no instrumento coletivo negociado, tendo em vista o contexto do sindicalismo dos países ocidentais com experiência democrática mais consolidada, bem como a compreensão jurídica da OIT acerca do financiamento autônomo das entidades sindicais por suas próprias bases representadas⁹.

A previsão do boleto bancário, em substituição ao desconto em folha, decorre da nova redação do art. 582, cujo texto estabelece a remessa do documento à casa do trabalhador ou à empresa, desde que prévia e expressamente autorizado:

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo ensejará a aplicação do disposto no art. 598. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 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 empregado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput do art. 580, considera-se um dia de trabalho o equivalente a: (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

I - uma jornada normal de trabalho, na hipótese de o pagamento ao empregado ser feito por unidade de tempo; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

II - 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, na hipótese de a remuneração ser paga por tarefa, empreitada ou comissão. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

Trata-se de um duro golpe contra o financiamento dos sindicatos. **O regramento do boleto bancário, em substituição ao desconto em folha, tem o potencial de inviabilizar a atuação sindical, ao passo que fragmenta o sistema de financiamento dos sindicatos, cuja missão é coletiva e não individual.** Semelhantemente ao requisito autorização individual para o desconto, campo propício para a prática de atos antissindicais (quem garante que o trabalhador não será coagido pelo empregador?), a pulverização do recolhimento das contribuições devidas aos sindicatos atenta contra a livre negociação coletiva, que pode estabelecer o desconto em folha, medida mais efetiva e, conseqüentemente, necessária à continuidade da atuação dos sindicatos.

Finalmente, a MP 873 altera dispositivo do artigo 240 da Lei n. 8112/90, visando desonerar a administração pública do desconto da contribuição devida pelos servidores públicos associados às entidades sindicais, seguindo caminho distinto do entendimento

⁹ DELGADO, M. G. Curso de Direito do Trabalho. 17ª. Ed. São Paulo; LTr, 2018, p. 1600.

adotado pelo STF a respeito do tema, entendimento esse fundado na liberdade sindical e na Convenção n. 151 da OIT¹⁰.

Por todo exposto, extrai-se da MP 873 uma narrativa incompatível com o princípio da liberdade sindical e, portanto, contrário ao compromisso do Estado brasileiro perante as organizações internacionais, notadamente a OIT, cujas convenções 87, 98, 144 e 151 estabelecem o diálogo social, a tutela da liberdade sindical e da livre negociação. Não custa lembrar que **a negociação coletiva e a liberdade sindical integram os quatro princípios da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998), documento de grande importância para a consolidação do trabalho decente em todo mundo, um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU na Agenda 2030.**

¹⁰ 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. [ADI 1.088, rel. min. Nelson Jobim, j. 20-2-2002, P, DJ de 22-11-2002.]

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 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. [ADI 962 MC, rel. min. Ilmar Galvão, j. 11-11-1993, P, DJ de 11-2-1994.]