



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

Brasília, 7 de março de 2019.

De: **Procuradoria Constitucional**

Para: **Presidência Nacional da OAB.**

Assunto: **Sugestão de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da integralidade da Medida Provisória n. 873, de 1º de março de 2019.**

Senhor Presidente.

Tenho a satisfação de dirigir-me a V. Exa. a fim de sugerir a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a integralidade da Medida Provisória n. 873/2019, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho no tocante à contribuição sindical e revoga dispositivo da Lei nº 8.112/1990.

a) Relatório

No dia 1º de março de 2019, foi editada e publicada no DOU (edição extra n. 43-A) a Medida Provisória n. 873/2019, com o escopo de alterar dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e revogar o art. 240, alínea 'c' da Lei n. 8.112/1990, que dispunha sobre a forma de desconto das contribuições sindicais relativas ao servidor público civil.

A referida Medida Provisória possui a seguinte redação:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 873, DE 1º DE MARÇO DE 2019

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

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. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva,



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.” (NR)

“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.” (NR)

“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.

§ 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.” (NR)

“Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato:

I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição;

II - a mensalidade sindical; e

III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva.” (NR)

“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.

§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo ensejará a aplicação do disposto no art. 598.

§ 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.

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput do art. 580, considera-se um dia de trabalho o equivalente a:

I - uma jornada normal de trabalho, na hipótese de o pagamento ao empregado ser feito por unidade de tempo; ou

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

§ 3º Na hipótese de pagamento do salário em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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.”
(NR)

Art. 2º Ficam revogados:

a) o parágrafo único do art. 545 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; e

b) a alínea “c” do caput do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Da análise da aludida Medida Provisória depreende-se que houve um conjunto de mudanças e restrições quanto ao recolhimento de contribuições facultativas e mensalidades devidas aos sindicatos profissionais. Dentre tais alterações, destaca-se:

- i) a exigência de manifestação prévia e voluntária do empregado em contribuir com o sindicato, devendo ser individual, expressa e por escrito, afastando-se a autorização tácita ou decidida por instrumento coletivo ou assembleia geral;
- ii) a nulidade de regra ou cláusula normativa que fixe a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia geral ou outro instrumento previsto no estatuto da entidade;
- iii) a restrição da cobrança da contribuição confederativa (art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal); da mensalidade sindical e demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva somente de filiados aos sindicatos;
- iv) a necessidade de o pagamento ao sindicato ser feito mediante boleto bancário ou equivalente eletrônico, em contraposição à norma que autorizava o desconto em folha de pagamento;
- v) a forma de cômputo da contribuição sindical no tocante ao enquadramento de um dia de trabalho;
- vi) a revogação do art. 545 da CLT que dispunha que as contribuições facultativas e mensalidades seriam recolhidas na forma dos artigos 578 e 579 da CLT; e



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- vii) a revogação do art. 240, alínea ‘c’ da Lei 8.112/1990, que possibilitava ao servidor público civil o desconto em folha do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

A norma sob análise foi alvo de inúmeras críticas de diversos segmentos. Para a CUT ela representou uma “declaração de guerra a sindicatos e afronta Constituição”¹. No mesmo sentido um conjunto de centrais sindicais manifestou em nota que a edição da referida MP constitui “um grave ataque contra o princípio da liberdade e autonomia sindical e o direito de organização dos trabalhadores”.²

Na Nota técnica do escritório Mauro Menezes & Advogados (anexa), concluiu-se que ela viola os “princípios da liberdade e da autonomia sindicais, previstos no art. 8º, *caput* e inciso I, III e IV, da Constituição Federal, bem assim ao artigo 5º, da Convenção nº 151 da OIT”. Essa conclusão tem sido corroborada por outros estudos e notas técnicas elaboradas por consultorias jurídicas e escritórios de advocacia especializados em direito sindical.³

A deputada federal Fernanda Melchionna – PSOL/RS elaborou parecer consignando que a referida MP “instituiu regramento restritivo à autonomia sindical no que diz respeito à receita das entidades, visando a embaraçar as possibilidades efetivas de cobrança para o custeio das suas atividades”. Ao final, concluiu pela inconstitucionalidade sob o aspecto formal e material, igualmente por afronta aos “arts. 62, 8º, *caput*, e incisos I, III, e IV, todos da CRFB/88, bem como ao art. 5 da Convenção nº 151 da OIT”.

A Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado – CONACATE ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar contra a referida MP. Argumenta que a revogação do art. 240, ‘c’ da Lei 8.112/1990, que permite o desconto em folha de pagamento da contribuição associativa mediante autorização do servidor, viola a liberdade de associação prevista no art. 5º, XVII e o direito à livre associação sindical garantido ao servidor público civil pelo art. 37, VI da CRFB/88. Também alega que a receita das associações ficará comprometida em razão dos elevados custos com os quais arcarão para receber suas contribuições por meio do sistema bancário. Por fim, sustenta o descumprimento dos requisitos de urgência e relevância para o tratamento do tema por meio de medida provisória. A ADI foi autuada sob o n. 6092 e distribuída à relatoria do ministro Luiz Fux.

¹ Para CUT, MP 873 é declaração de guerra a sindicatos e afronta Constituição. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/03/para-cut-mp-873-declaracao-guerra-sindicatos-afronta-constituicao>>. Acesso em 07/03/2019.

² Assinam a nota: Vagner Freitas – Presidente da CUT; Miguel Torres – Presidente da Força Sindical; Adilson Araújo – Presidente da CTB; Ricardo Patah – Presidente da UGT; José Calixto Ramos – Presidente da NCST; Antonio Neto – Presidente da CSB ; Ubiraci Dantas de Oliveira – Presidente da CGTB; Atnágoras Lopes - Executiva Nacional da CSP-Conlutas; Edson Carneiro Índio – Secretário-geral da Intersindical.

³ Conferir, por exemplo, o Estudo preliminar da Zilmara Alencar Consultoria Jurídica e a Nota Preliminar do escritório Loguercio, Beiro, Surian Advogados.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Outra Ação Direita de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar (ADI 6093) foi proposta pela Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (PROIFES) e o Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Federal (SIND-PROIFES) em face do art. 2º, 'b' da MP n. 873/2019 sob o mesmo argumento de afronta à liberdade associativa e sindical individual e coletiva consagrada no art. 37, VI, no art. 5º, XVI a XXI e no art. 8º, I, IV e V, todos da CRFB/88.

É o relatório.

b) Parecer

Como visto, a MP n. 873/2019, editada no dia 1º de março de 2019, alterou a sistemática de cobrança e de pagamento das contribuições sindicais, mensalidade associativa e contribuição facultativa. No entanto, as modificações introduzidas pela referida MP incorrem em vícios de inconstitucionalidade formais e materiais.

Formalmente, a edição da MP não preencheu os pressupostos de relevância e urgência que são estabelecidos pelo art. 62 da CRFB/1988 para garantir o caráter excepcional do exercício atípico da função legiferante pelo Presidente da República. De fato, não há urgência que justifique a alteração da sistemática de contribuição sindical por meio de ato unilateral, editado sem qualquer consulta ou diálogo prévio com as entidades afetadas. Não se demonstra tampouco a existência de danos extremos ou de impactos sociais e econômicos irreparáveis que justifique a mudança de normas centrais do direito coletivo do trabalho sem a observância do devido processo legislativo.

Portanto, a edição da norma configura atuação abusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que invade a esfera de competência precípua do Poder Legislativo sem atender aos requisitos constitucionais. Sabe-se que o uso indiscriminado de medidas provisórias pode servir como instrumento de arbítrio estatal e deve ser prontamente repellido. Nesse sentido, a jurisprudência do STF admite o controle de constitucionalidade dos requisitos para edição de medidas provisórias com objetivo de impedir a prática de excessos e abusos institucionais:

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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]

Por sua vez, são flagrantes os vícios materiais de inconstitucionalidade da norma editada por violar frontalmente os preceitos da liberdade sindical e da autonomia sindical.

A CRFB/1988 estruturou o sistema sindical brasileiro com base nos pilares previstos no seu art. 8º. Ao mesmo tempo em que atribuiu aos sindicatos a prerrogativa de atuar na defesa dos direitos e interesses da categoria profissional ou econômica representada, a norma constitucional previu a garantia de contrapartida financeira, nos termos do art. 8º, II e IV:

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

(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

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;

Não há dúvida de que o custeio das entidades sindicais é uma condição para o desempenho concreto e efetivo de suas atribuições. Ao dificultar o financiamento sindical, determinando que a cobrança das contribuições seja autorizada de forma prévia, expressa e individual, a MP n. 873/2019 impõe barreiras indevidas à livre atuação dos sindicatos na defesa dos interesses e direitos dos trabalhadores representados.

Ressalta-se que a sistemática de contribuição sindical foi alvo de recente alteração legislativa quando da promulgação da Lei n. 13.467/2017 (Reforma Trabalhista) que,



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

ao modificar o art. 545 da CLT⁴, condicionou o desconto em folha de pagamento à inequívoca autorização do empregado. Essa foi a única restrição trazida pelo legislador.

Nesse sentido, a MP sob análise além de agir em contrariedade à vontade do legislador, implicou em prejuízos insuperáveis à manutenção sindical, importante instrumento de luta pelos direitos dos trabalhadores. Essa atuação foi reforçada pelo texto constitucional de 1988 que previu o alargamento das prerrogativas da atuação dos sindicatos no âmbito administrativo e judicial (art. 8º, III), da negociação coletiva (art. 8º, VI e art. 7º, XXVI) ou do exercício do direito de greve (art. 9º).

Note-se que o art. 8º, IV da CRFB/1988 acima transcrito expressamente autoriza o desconto em folha de pagamento da contribuição confederativa, quando aprovado em assembleia geral. Na mesma direção, no âmbito da sindicalização dos servidores públicos civis, assegurada pelo art. 37, VI da CRFB/1988, o art. 240, 'c' da Lei 8.112/1990 garantia o desconto em folha do "valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria". A MP n. 873/2019 revogou este dispositivo e vedou a consignação de tais parcelas em folha de pagamento.

A previsão do desconto em folha de pagamento é medida que confere celeridade e que facilita o recolhimento da contribuição sem ônus para as partes envolvidas e em comum acordo entre elas. A norma impugnada não só vedou a utilização desse mecanismo seguro e eficaz de custeio, como obrigou a utilização de serviços bancários. A imposição dessa sistemática implica em um aumento de custos e das dificuldades operacionais à cobrança das contribuições. Na prática representará um empecilho ao recebimento de recursos pelos sindicatos, sem amparo em qualquer justificativa plausível.

Vale ressaltar que diante do fim do imposto sindical obrigatório, as contribuições facultativas constituem a principal fonte de receita das entidades sindicais. Ao dificultar a percepção dessas receitas, a MP n. 873/2019 afeta os meios de sobrevivência necessários à manutenção das atividades sindicais. Trata-se de medida que reduz a capacidade financeira dos sindicatos por vias oblíquas e tende a inviabilizar e a enfraquecer a atividade associativa e sindical.

Para além da liberdade sindical coletiva, a norma também fere a liberdade sindical individual, uma vez que viola o direito do trabalhador de escolher se associar e contribuir com o sindicato representativo de sua categoria profissional. Particularmente para os servidores públicos civis, a norma tolhe a liberdade de autorizar, de forma facultativa e espontânea, o desconto da contribuição na folha de pagamento.

⁴ Este o dispositivo revogado pela Lei nº 13.467, de 2017: 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.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Os dispositivos da MP n. 873/2019 contrariam igualmente o princípio da autonomia sindical, consagrado pelo art. 8º, I da Constituição Cidadã:

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;

A autonomia sindical garante o direito de auto-organização e de auto-gestão dos sindicatos. Trata-se de imperativo que garante a independência da atuação dos sindicatos e, para isso, veda tanto a interferência estatal como empresarial, tal como leciona Maurício Godinho:

Tal princípio sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais dos trabalhadores, sem interferências empresariais ou do Estado. Trata ele, portanto, da livre estruturação interna do sindicato, sua livre atuação externa, sua sustentação econômico-financeira e sua desvinculação de controles administrativos estatais ou em face do empregador.⁵

Como explica o eminente jurista, as condições históricas da luta sindical levaram à necessidade de se afirmar, no texto constitucional, não apenas a liberdade sindical, isto é, a liberdade de criação de sindicatos, de filiação e desfiliação, mas também a autonomia sindical. O reconhecimento expresso dessa garantia reflete as lutas por autonomia dos sindicatos perante o Estado e por uma atuação livre de controles políticos e administrativos. Particularmente, no caso brasileiro, buscou-se romper com o modelo corporativista que seguia uma lógica de cooptação e de manutenção de um sindicalismo dócil e subserviente à tutela estatal.

Ainda segundo Godinho, o princípio autonomista consagrado pela CRFB/1988 não se aplica apenas para a criação, mas também para a gestão dos sindicatos. O Poder Público deve, portanto, respeitar a autonomia dos sindicatos em definir sua estrutura e organização interna, incluindo sua administração financeira.

A MP n. 873/2019 interfere diretamente em assuntos internos dos sindicatos, na medida em que determina que a contribuição sindical não pode ser autorizada por assembleia geral ou por instrumento coletivo. Trata-se de ingerência indevida na administração financeira dos sindicatos e que limita de forma abusiva o espaço resguardado à deliberação da assembleia sindical.

⁵ Delgado, Maurício Godinho. Direito coletivo do trabalho e seus princípios informadores. *Rev. T S T*, Brasília, vol. 67, n B2, abr/jun2001. p. 88.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

De fato, a assembleia geral é o órgão por excelência de deliberação interna dos sindicatos, responsável pela elaboração de seus estatutos, pela definição de pautas de negociação coletiva e igualmente por decisões relativas à administração financeira, como as fontes de receita, gestão dos recursos etc.

A esse respeito, registra-se o entendimento consignado pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT no sentido de que a autonomia sindical veda restrições à administração financeira dos sindicatos, conforme os verbetes transcritos abaixo:

“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

(...)

“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.

“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.

A autonomia sindical também é assegurada aos servidores públicos civis em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, o art. 5º da Convenção n. 151 da OIT⁶ assegura às associações de trabalhadores da Administração Pública independência organizativa contra ingerência estatal:

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.

Diante desses argumentos, concluo que o novo conjunto normativo editado pela MP n. 873/2019 é antagônico ao texto constitucional, bem como a normas convencionais que vinculam o Estado brasileiro. As modificações introduzidas pela referida MP representam uma afronta direta à liberdade e à autonomia sindical e desestabilizam o sistema sindical e as relações coletivas de trabalho.

A Constituição de 1988 teve especial preocupação de remover o controle do Estado sobre a atuação sindical e de ampliar as prerrogativas das entidades sindicais na defesa

⁶ Ratificada pelo Brasil por intermédio do Decreto nº 7.944, de 6.3.2013.



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

dos direitos e interesses de seus representados. Nesse sentido, a norma impugnada constitui flagrante retrocesso e demonstração de prática antissindical, que visa desgastar a atuação dos sindicatos.

c) Conclusão

Por todo o exposto, opino pela inconstitucionalidade da MP n. 873/2019, ante a evidência de violação à liberdade sindical e à autonomia sindical (art. 8º, I, III e IV, c/c art. 37, VI), garantidas pela Constituição Federal, e sugiro a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Conselho Federal da OAB, nos termos do art. 102, I, a, da CF.

Coloco-me à disposição.

Atenciosamente,

Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais