



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6107

Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de  
Prestação de Serviços de Asseio e Conservação, Limpeza Urbana e  
Áreas Verdes – CONASCON

Requerido: Presidente da República

Relator: Ministro LUIZ FUX

*Trabalhista. Medida Provisória nº 873/2019, que condiciona a cobrança das contribuições devidas aos sindicatos à prévia, voluntária, individual e expressa autorização do empregado, bem como prevê o recolhimento da contribuição sindical por meio de boleto bancário. Preliminar. Ausência parcial de pertinência temática. Mérito. Observância aos requisitos de relevância e urgência. Excepcionalidade da aferição judicial acerca de sua satisfação. O ato questionado não altera a forma de recolhimento da contribuição confederativa, cujo desconto em folha está previsto na Constituição. Ausência de violação ao artigo 8º, inciso IV, da Carta Magna. A modificação do modelo de recolhimento das receitas sindicais não ofende os princípios da liberdade sindical, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. O princípio da liberdade sindical é prestigiado pela desvinculação do sistema sindical em relação à Administração Pública. A exigência de autorização individual, prévia e expressa do empregado contribui para a concretização do princípio constitucional da liberdade de associação. Ausência de ofensa aos princípios da vedação ao retrocesso social e da proporcionalidade. Insubsistência da pretensão da autora de imobilizar o regramento infraconstitucional sobre a matéria. Manifestação pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Prestação de Serviços de Asseio e Conservação, Limpeza Urbana e Áreas Verdes – CONASCON, tendo por objeto a Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019, 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*”. Eis o inteiro teor do diploma normativo impugnado:

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, 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 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.

A título introdutório, a requerente assevera que, nos termos da medida provisória questionada, o recolhimento das contribuições devidas às entidades sindicais somente poderia ser realizado mediante boleto bancário, o qual deveria ser encaminhado à residência do empregado que tenha autorizado a cobrança de forma prévia e individual.

Sustenta, também, que a exposição de motivos referente ao diploma impugnado não haveria demonstrado a existência de relevância e urgência para justificar a utilização dessa modalidade normativa pelo Presidente da República, o que implicaria sua incompatibilidade com o artigo 62, *caput*, da Carta Magna<sup>1</sup>.

A inicial destaca, igualmente, a impossibilidade de edição de medida provisória para regulamentar temas relacionados à cidadania. Por considerar que a liberdade associativa seria um direito fundamental inerente ao exercício da cidadania, a autora entende que o artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal<sup>2</sup> teria sido vulnerado pela medida provisória em exame.

Ademais, na visão da requerente, a restrição imposta quanto à forma de recolhimento das contribuições devidas às entidades sindicais interferiria na administração e na arrecadação de recursos das instituições dessa natureza, razão pela qual o ato normativo atacado vulneraria os princípios da liberdade de associação e da autonomia sindical, contemplados pelos artigos 5º, incisos XVII e XVIII; e 8º, *caput* e incisos I, III, IV, V e VI; e 37, inciso VI, da Lei Maior<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “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.”

<sup>2</sup> “Art. 62. (...)”

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;”

<sup>3</sup> “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:

(...)

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;”

“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;

(...)

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

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;

No ponto, afirma que a autonomia sindical confere a tais entidades o direito à organização e gestão sem a interferência do Poder Público, de modo que possam cumprir seu dever constitucional de defesa dos interesses da categoria representada. Nessa linha, a limitação quanto à forma de autorização e de recolhimento da contribuição imposta pela medida provisória ensejaria violação aos princípios da liberdade e autonomia sindical.

Ressalta, igualmente, que o artigo 8º, inciso IV, da Constituição garantiria o direito ao desconto em folha das contribuições sindicais, destinadas ao sistema confederativo, bem como a fixação de seu valor por assembleia. Assim, ao proibir tanto a autorização coletiva para a cobrança, como o desconto em folha das contribuições sindicais, o diploma questionado teria vulnerado referido dispositivo constitucional.

A requerente suscita, outrossim, a existência de afronta às garantias constitucionais ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (artigo 5º, inciso XXXVI, do texto constitucional<sup>4</sup>), as quais impediriam que os atos individuais de autorização do recolhimento das contribuições mediante desconto em folha fossem afetados pela superveniência da medida provisória ora atacada.

Aduz, ainda, que o ato questionado provocaria interferência estatal indevida nas convenções e acordos coletivos do trabalho, cujo reconhecimento estaria resguardado pelo inciso XXVI do artigo 7º da Constituição Federal<sup>5</sup>. A seu

---

*V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;*

*VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;”*

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;”*

<sup>4</sup> *“Art. 5º (...)*

*XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”*

<sup>5</sup> *“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

ver, “*tal interferência é ainda mais grave porque anula as cláusulas normativas já pactuadas entre sindicatos de trabalhadores, empresas e entidades patronais*” (fl. 58 da petição inicial).

No que se refere, especificamente, ao artigo 2º da Medida Provisória nº 873/2019, argumenta que a revogação do artigo 240, alínea “c”, da Lei nº 8.112/1990<sup>6</sup>, o qual permitia o desconto em folha das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral das categorias do serviço público, ofenderia a liberdade associativa dos servidores federais, prevista nos artigos 8º, incisos IV e V; e 37, inciso VI, da Constituição Federal.

A autora acrescenta que o diploma hostilizado violaria o princípio da proporcionalidade (artigo 5º, incisos II e LV, da Lei Maior<sup>7</sup>). Em seu entendimento, a sistemática de recolhimento da contribuição confederativa prevista na Medida Provisória nº 873/2019 não observaria os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade, uma vez que imporiam meios excessivamente gravosos às entidades sindicais que somente beneficiariam as instituições bancárias.

Por fim, alega que as normas impugnadas seriam incompatíveis com o princípio da vedação ao retrocesso social e da dignidade da pessoa humana, pois enfraqueceriam a organização sindical, desrespeitariam convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT e mitigariam a rede de proteção dos

---

(...)

*XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;*”

<sup>6</sup> “Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

(...)

*c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.”*

<sup>7</sup> “Art. 5º (...)

*II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*

(...)

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”*

trabalhadores.

Com essas alegações, a autora postula a suspensão cautelar da medida provisória impugnada e, ao final, a declaração definitiva da sua inconstitucionalidade.

Distribuído o feito, o Ministro LUIZ FUX determinou que a autora apresentasse “*documento comprovatório de registro no órgão competente do Poder Executivo federal (Súmula 677/STF), sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito*”. Em atenção a referido despacho, a requerente juntou aos autos o documento solicitado.

Posteriormente, o Ministro Relator adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 e determinou que fossem providenciadas as informações do requerido, bem como as manifestações do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Presidente da República defendeu a improcedência dos pedidos veiculados na inicial, tendo esclarecido, inicialmente, que o diploma atacado visa conferir concretude ao direito à liberdade de associação, previsto no artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal.

Sob esse aspecto, afirmou que “*a Medida Provisória ora impugnada, muito longe de cercear a liberdade sindical dos trabalhadores dos setores privado e público, na realidade, otimiza-o, assegurando que o pagamento das contribuições somente sejam exigidos daqueles que por livre, espontânea e expressa vontade, se manifestarem pela associação às entidades sindicais e pela aceitação da obrigação de recolher as contribuições respectivas*” (fl. 09 das informações presidenciais). Em outros termos, o ato questionado alinharia a forma de recolhimento dos recursos sindicais aos princípios constitucionais da autonomia sindical e da voluntariedade de associação.

No entendimento do requerido, ao exonerar o empregador da obrigação do desconto em folha das contribuições destinadas ao custeio das entidades sindicais, a medida ora impugnada retirou-lhe “*a indevida imposição de desempenho de um papel de terceiro interveniente na relação entre empregado e sindicato que não lhe cabia exercer*” (fl. 11 das informações prestadas).

Aduziu, ademais, que a anterior determinação legislativa de desconto em folha, prevista no artigo 240, alínea “c”, da Lei nº 8.112/1990, produzia uma exceção injustificada ao princípio da impessoalidade da Administração Pública. Nesse contexto, a medida provisória sob investiva não apenas corrige referida inconstitucionalidade, como otimiza a aplicação do princípio da eficiência.

No que se refere à suscitada ofensa ao artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal, a Presidência da República esclareceu que a Medida Provisória nº 873/2019 não alcança a contribuição confederativa, cujo desconto em folha está expressamente previsto no texto constitucional, tendo afirmando que “*não há qualquer dispositivo na Medida Provisória nº 873/19 que imponha forma de recolhimento diverso do desconto em folha para a contribuição confederativa*” (fl. 16 das informações presidenciais).

No ponto, diferenciou as quatro espécies de receitas destinadas ao custeio do sistema sindical, confirmando a possibilidade de o legislador determinar forma diversa de recolhimento quanto às contribuições sindical e assistencial, bem como à mensalidade sindical.

Ressaltou, ainda, a inaplicabilidade do artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal aos servidores públicos, uma vez que tal categoria não poderia ter sua organização sindical configurada sob a forma de confederação, o que afastaria a possibilidade de cobrança da contribuição confederativa prevista na Carta Magna.

Acrescentou que a alteração da forma de recolhimento das contribuições sindicais fora motivada pela necessidade de autorização prévia e expressa dos empregados para o pagamento do denominado imposto sindical, cuja obrigatoriedade fora revogada pela Lei nº 13.467/2017. Destacou, igualmente, que a norma que tornara facultativo o pagamento do imposto sindical fora declarada constitucional por essa Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5794.

Salientou, por fim, a impossibilidade de controle judicial acerca dos critérios de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias, tendo esclarecido, de qualquer modo, que tais requisitos foram observados por ocasião da edição da Medida Provisória nº 873/2019, diante da necessidade de imediata proteção dos trabalhadores em face de descontos não autorizados.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – PRELIMINAR**

Cumprir registrar, de início, que a requerente não logrou demonstrar sua legitimidade para impugnar a totalidade dos dispositivos que compõem a Medida Provisória nº 873/2019, em especial no que diz respeito ao artigo 2º, alínea “b”, do diploma mencionado.

Segundo a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, está condicionada ao preenchimento do requisito da pertinência temática, ou seja, da relação de pertinência entre o objeto da ação e as atividades institucionais da autora.

A requerente sustenta a condição de entidade sindical de grau superior, constituída pela categoria dos trabalhadores vinculados a empresas que

prestam serviços de asseio e conservação, limpeza urbana e de áreas verdes (artigo 1º do Estatuto Social da autora).

Na espécie, entretanto, nem todos os artigos impugnados são aplicáveis aos empregados do setor privado de conservação e limpeza. De fato, o artigo 2º, alínea “b”, da medida provisória impugnada diz respeito, unicamente, aos servidores públicos da União, razão pela qual não interfere nas prerrogativas, direitos e interesses da categoria representada pela requerente.

Nesses termos, a autora não atende ao requisito da pertinência temática quanto ao dispositivo mencionado, consoante se depreende da jurisprudência dessa Suprema Corte, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade *ad causam*. Agravo regimental conhecido e não provido.  
(ADI nº 5023 AgR, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 16/10/2014, Publicação: 06/11/2014).

Destarte, conclui-se a presente ação direta não deve ser conhecida quanto à impugnação feita ao artigo 2º, alínea “b”, do diploma impugnado.

### **III – DO MÉRITO**

#### *III.1 – Da constitucionalidade formal da medida provisória impugnada*

Como visto, a autora sustenta a incompatibilidade da Medida Provisória nº 873/2019 com o disposto no artigo 62, *caput* e § 1º, inciso I, alínea

“a”, da Carta Magna. Em seu entendimento, o diploma atacado não teria observado os requisitos de relevância e urgência, bem como versaria sobre tema relacionado ao direito da cidadania, o qual não poderia ser objeto de regulamentação por medida provisória.

Ao afirmar a inexistência dos requisitos autorizadores da edição de medida provisória, a requerente pretende que essa Suprema Corte examine o mérito de decisão político-administrativa efetuada pelo Presidente da República, o qual considerou ser relevante e urgente a edição do ato normativo questionado.

Todavia, a avaliação de tais circunstâncias, enquanto ato de governabilidade, constitui atribuição do Presidente da República, encontrando-se sujeita, por expressa disposição do Texto Constitucional, à apreciação do Congresso Nacional. Descabe ao Poder Judiciário, portanto, o exame do mérito do referido ato, ressalvados os casos de evidente excesso ou abuso, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes.

Com efeito, a aferição dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias pelo Poder Judiciário, em sede de controle abstrato, não tem sido admitida pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal. A censura judicial somente é possível, e ainda assim em caráter excepcional, quando se verifica, mediante análise objetiva, que a Chefia do Poder Executivo incorreu em abuso manifesto. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados dessa Corte Suprema:

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Medidas Provisórias Nº 577/2012 e Nº 579/2012, convertidas nas Leis Nº 12.767/2012 e Nº 12.783/2013, respectivamente. Prestação do serviço público de energia elétrica. Juízo excepcionalíssimo dos requisitos. Violação ao art. 62, *caput*, da Constituição Federal não verificada. 1. As Medidas Provisórias nº 577/2012 e nº 579/2012, convertidas nas Leis nº 12.767/2012 e nº 12.783/2013, respectivamente, que reduzem o custo da energia elétrica para o consumidor brasileiro e viabilizam a adequada prestação do serviço público de energia elétrica em caso de extinção por falência ou caducidade da concessão ou permissão de

serviço público de energia elétrica, não violam os pressupostos previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal, visto que foram observados, pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, os requisitos da urgência e relevância, como demonstrado nas exposições de motivos de ambas as medidas provisórias, e não há nenhum indício de excesso ou abuso por parte do Chefe do Executivo que enseje e justifique a censura judicial. 2. A conversão em lei de medida provisória impugnada, mesmo se introduzidas alterações substanciais, não necessariamente acarretará em perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, cabendo a esta Corte prosseguir no julgamento da respectiva ação, quando forem questionados os pressupostos constitucionais – urgência e relevância – para a edição daquele ato normativo. Nesse sentido: AgR na ADI 5.599, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática proferida em 01.08.2017, DJe 03.08.2017. 3. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos constitucionais de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja manifesta e evidente.** Precedentes: RE 526.353, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 700.160, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 2.527, Rel. Min. Ellen Gracie. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI nº 5018, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/06/2018, Publicação em 11/09/2018; grifou-se);

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. ARTIGO 37 DA MEDIDA PROVISÓRIA 446/2008. SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. **URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. MATÉRIA QUE SÓ PODE SER EXAMINADA PELO PODER JUDICIÁRIO QUANDO A AUSÊNCIA DE REFERIDOS PRESSUPOSTOS FOR INQUESTIONÁVEL.** HIPÓTESE QUE NÃO SE VISLUMBRA NOS AUTOS. SUPOSTO DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283 E 284 DO STF. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA NA ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(RE nº 954301 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 30/06/2017, Publicação em 04/08/2017; grifou-se);

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.226, DE 04.09.2001. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RECURSO DE REVISTA. REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE. TRANSCENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 1º; 5º, *CAPUT* E II; 22, I; 24, XI; 37; 62, *CAPUT* E § 1º, I, B; 111, § 3º E 246. LEI 9.469/97. ACORDO OU TRANSAÇÃO EM PROCESSOS JUDICIAIS EM QUE PRESENTE A FAZENDA PÚBLICA. PREVISÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS, POR CADA UMA DAS PARTES, AOS SEUS RESPECTIVOS ADVOGADOS, AINDA QUE TENHAM SIDO OBJETO DE CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO, DA APARENTE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA PROTEÇÃO À COISA JULGADA. 1. A medida provisória impugnada foi editada antes da publicação da Emenda Constitucional 32, de 11.09.2001, circunstância que afasta a vedação prevista no art. 62, § 1º, I, *b*, da Constituição, conforme ressalva expressa contida no art. 2º da própria EC 32/2001. 2. **Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.** No presente caso, a sobrecarga causada pelos inúmeros recursos repetitivos em tramitação no TST e a imperiosa necessidade de uma célere e qualificada prestação jurisdicional aguardada por milhares de trabalhadores parecem afastar a plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 62 da Constituição (...). (ADI nº 2527 MC, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/08/2007, Publicação em 23/11/2007; grifou-se).

Entretanto, não se vislumbra, na espécie, a excepcionalidade necessária para viabilizar o controle jurisdicional acerca dos requisitos previstos pelo artigo 62, *caput*, da Lei Maior.

É que, diversamente do que sustenta a requerente, a disciplina instituída pela Medida Provisória nº 873/2019 se reveste, efetivamente, da relevância e da urgência demandadas para sua edição, conforme restou demonstrado na exposição de motivos desse diploma normativo, em especial nos itens 14 a 20 de tal documento, *in verbis*:

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 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.

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 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.

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.<sup>8</sup>

Com efeito, a edição do diploma normativo em comento decorreu da premente necessidade verificada pelo Governo Federal de assegurar eficácia a um dos mais importantes avanços propiciados pela Reforma Trabalhista implementada por meio da Lei nº 13.467/2017. Refere-se à extinção da compulsoriedade do antigo imposto sindical, cuja cobrança passou a depender de prévia e expressa autorização pelo sindicalizado.

Ocorre que, conforme salientado na mencionada exposição de motivos, diversas entidades sindicais passaram a empregar artifícios que lhes permitiram continuar recebendo as contribuições sindicais, independentemente da livre e efetiva anuência dos membros da categoria. A autorização individualizada dos interessados foi substituída, por exemplo, pela aprovação do desconto referente à contribuição sindical em assembleias coletivas, que não expressam de forma adequada a vontade de cada um dos atingidos.

Nessa linha, a Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia certifica que, no ano de 2018, foram depositados nada menos do que 1.954 instrumentos coletivos contendo cláusulas relativas ao pagamento da contribuição sindical, de modo a sobrepor tais decisões coletivas à vontade individual de cada trabalhador. É o que se depreende do seguinte trecho da Nota Informativa nº

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

04/2019 CGRTC/SPPR/STRAB/SEPRT/ME (fl. 30 das informações presidenciais):

3. De fato, uma rápida consulta às estatísticas elaboradas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, apresentadas no sítio eletrônico <http://salarimetro.fipe.org.br> com base nos dados armazenados por meio do sistema Mediador da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia mostra que, em 2018, foram depositados 1.954 instrumentos coletivos contendo cláusulas relativas ao pagamento da contribuição sindical.

4. Ou seja, os trabalhadores dessas categorias, tanto filiados quanto não filiados aos sindicatos que subscreveram essas convenções ou acordos coletivos, ficam submetidos às regras contidas nessas cláusulas, mesmo que não tenham expressamente concordado com qualquer desconto em sua remuneração.

5. Assim, como o pagamento da contribuição sindical dos empregados é feito no mês de abril, nos termos do art. 583 da CLT, não haveria tempo hábil para a tramitação de um projeto de lei em regime de urgência (45 dias) no sentido de vedar esses descontos que afrontam a facultatividade do pagamento determinada pela Lei nº 13.467/2017, em claro prejuízo aos trabalhadores que não desejam que seus salários sofram qualquer desconto.

6. Havia, portanto, a necessidade de imediata proteção aos inúmeros trabalhadores que se encontravam na iminência de sofrer desconto salarial com o qual não concordavam, tema relevante e urgente, o que justifica a utilização de medida provisória.

Vê-se, portanto, que foram observados, quanto à edição do ato sob investida, os pressupostos constitucionais da relevância e da urgência, previstos no artigo 62, *caput*, da Constituição de 1988.

De modo semelhante, não procede a alegação da requerente no sentido de que o ato normativo hostilizado seria incompatível com o artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da Constituição, o qual veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a cidadania, *in verbis*:

Art. 62. (...)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:  
I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

Diversamente do sustentado pela autora, o diploma questionado não versa sobre assunto pertinente a nenhuma das matérias mencionadas na norma constitucional transcrita. Referida medida provisória se limita a dispor sobre a sistemática de recolhimento das contribuições sindicais, a qual não se caracteriza como temática diretamente relacionada à cidadania.

Em análise ao parâmetro constitucional mencionado, Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>9</sup> salienta que “*o termo cidadania, entendido tecnicamente, significa exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração, por meio, sobretudo, do voto, da ação popular e do direito de petição*”. No mesmo sentido, André Ramos Tavares<sup>10</sup> observa a existência de um elo que une todas as referências constantes do artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da Lei Maior: “*nelas se pode constatar que qualquer mudança traria implicação direta ao processo eleitoral*”.

A Medida Provisória nº 873/2019, por sua vez, não enseja modificação direta no processo eleitoral ou em qualquer outro aspecto do direito político. Resta claro, desse modo, que a interpretação defendida pela requerente atribui abrangência excessivamente ampla e, portanto, inadequada à vedação contida no artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da Carta.

Com efeito, a proibição constante desse dispositivo constitucional, por se caracterizar como norma restritiva da atuação do Presidente da República, não pode ser interpretada extensivamente para alcançar matérias não previstas em sua redação expressa. Nessa linha, esse Supremo Tribunal Federal reconhece ser

---

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 822 da versão digital.

<sup>10</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1311.

inviável conferir interpretação extensiva a norma de direito excepcional. Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Extensão de participação na arrecadação da Dívida Ativa da União a membros do Ministério Público Estadual, no exercício da delegação permitida, excepcional e transitoriamente, pelo parágrafo 5º do artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**- A exceção prevista no parágrafo 5º do artigo 29 do ADCT ao disposto no inciso IX do artigo 129 da parte permanente da Constituição Federal diz respeito apenas ao exercício da advocacia nos casos ali especificados, e, por ser norma de direito excepcional, só admite interpretação estrita, não sendo aplicável por analogia, e, portanto, não indo além dos casos nela expressos, nem se estendendo para abarcar as conseqüências lógicas desses mesmos casos, máxime, nesta última hipótese, quando a conseqüência lógica da exceção é objeto de outra norma geral que a proíbe.**

Ação que é julgada procedente para declarar-se a inconstitucionalidade das expressões "e ao Ministério Público Estadual" constantes do artigo 3º da Lei Federal N. 7.711, de 22 de dezembro de 1988.

(ADI nº 41, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/11/1990, Publicação em 28/06/1991; grifou-se).

Por todo o exposto, não prosperam as alegações de invalidade formal da medida provisória questionada.

### *III.II – Das espécies de receita sindical e da compatibilidade da medida provisória com o artigo 8º, inciso IV, da Constituição*

Sob o aspecto material, a autora sustenta, em um primeiro plano, a ocorrência de ofensa ao artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal, que determina o recolhimento em folha da contribuição confederativa. Confira-se:

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

(...)

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;

A contribuição mencionada na norma transcrita constitui apenas uma

das variadas espécies de contribuições destinadas ao custeio das entidades sindicais e associativas.

A esse respeito, cumpre notar que a Constituição Federal faz referência, tão somente, a duas modalidades diferentes de contribuições para o sistema sindical, quais sejam, as contribuições confederativa e sindical.

A primeira delas é delineada pela própria Constituição, cujo valor será, necessariamente, fixado em assembleia geral e destinado ao custeio do sistema confederativo. Como se extrai do texto expresso do artigo 8º, inciso IV, da Lei Maior, a exigência constitucional de desconto em folha restringe-se à denominada contribuição confederativa.

Quanto à segunda forma de custeio referida ao final do dispositivo em exame – qual seja, a contribuição sindical –, a Carta Republicana não define, diretamente, os contornos de sua exigibilidade, limitando-se a remeter essa conformação ao legislador. Referida contribuição era, anteriormente, denominada de imposto sindical, em face do seu caráter compulsório, o qual foi convertido em facultativo pela Lei nº 13.467/2017.

Nos termos do artigo 580 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a contribuição sindical deve ser recolhida de uma só vez, anualmente, e consiste na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados; ou na importância correspondente a 30% (trinta por cento) do maior valor de referência fixado pelo Poder Executivo, para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais. Tal contribuição também é cobrada dos empregadores em valor proporcional ao capital social da firma ou empresa.

Além dessas espécies de receitas sindicais previstas na Constituição Federal, Maurício Godinho Delgado menciona outras duas contribuições

destinadas ao custeio das entidades sindicais e associativas, que correspondem à contribuição assistencial e à mensalidade dos associados dos sindicatos. A respeito delas, referido jurista expõe o seguinte:

No tocante à contribuição assistencial, diz respeito, em regra, a recolhimento aprovado por convenção ou acordo coletivo, normalmente para desconto em folha de pagamento em uma ou poucas mais parcelas ao longo do ano. Recebe também outras denominações como taxa de reforço sindical, contribuição de fortalecimento sindical, etc.

(...)

As mensalidades dos associados do sindicato, por sua vez, consistem em parcelas mensais pagas estritamente pelos trabalhadores sindicalizados. São modalidades voluntárias de contribuições, comuns a qualquer tipo de associação, de qualquer natureza, e não somente sindicatos.<sup>11</sup>

A contribuição confederativa, prevista no artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal, é a única das quatro fontes de receitas mencionadas que deve, por mandamento constitucional, ser descontada em folha. A forma de recolhimento das demais contribuições não é objeto de disciplina constitucional, podendo, destarte, ser livremente definida pelo legislador.

No presente caso, o texto da medida provisória em exame deixa claro que as modificações impostas à sistemática de cobrança das contribuições sindicais não alcançam a contribuição confederativa. De fato, na redação conferida ao artigo 579-A da CLT, o ato impugnado descreve três modalidades de receitas sindicais, dentre as quais se inclui a contribuição confederativa, nos seguintes termos:

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

---

<sup>11</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p.1409.

estatuto do sindicato ou por negociação coletiva.

Entretanto, ao determinar que o pagamento das contribuições seja realizado mediante boleto bancário, o diploma provisório apenas menciona a mensalidade sindical e as contribuições previstas em estatuto da entidade ou norma coletiva, excluindo, propositadamente, desse comando a contribuição descrita no inciso I do artigo 579-A da CLT. Veja-se, a propósito, o teor do artigo 545 da CLT, na redação dada pela Medida Provisória nº 873/2019:

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.

A contribuição confederativa, a seu turno, deve necessariamente ser fixada em assembleia geral da categoria, o que diferencia essa modalidade de receita daquelas descritas no artigo 545 da CLT, quais sejam, as contribuições previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva.

Nesse contexto, considerando-se que o artigo 8º, inciso IV, da Constituição determina o desconto em folha tão somente da contribuição confederativa, a qual não foi atingida pela alteração da sistemática de recolhimento prevista na Medida Provisória nº 873/2019, não se vislumbra a ocorrência de violação ao citado dispositivo constitucional.

Essa conclusão se estende ao artigo 2º da Medida Provisória nº 873/2019, que revogou previsão normativa que possibilitava o desconto em folha das contribuições pagas pelos servidores públicos federais, regidos pela Lei nº 8.112/1990, em relação ao qual também não se vislumbra qualquer incompatibilidade com o texto constitucional.

Isso porque, conforme ressaltado na própria exposição de motivos da medida provisória em exame, “*o custeio das entidades representativas no setor*

*público ocorre por meio de contribuições mensais (mensalidades) de cada servidor. Nesse sentido, não há contribuição sindical ou confederativa nos moldes do setor privado pré-Reforma”<sup>12</sup>.*

Na mesma linha, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República esclarece que, na prática, não há contribuição confederativa a ser descontada em folha dos servidores públicos submetidos à Lei nº 8.112/1990, dado que a organização sindical referente ao setor público não ocorre nos moldes do sistema confederativo. Veja-se:

30. Por outro lado, quanto à modificação promovida na Lei nº 8.112/90, esta possui como desiderato primordial separar as relações entre o poder público e seus servidores e funcionários das relações entre sindicatos e associações profissionais e seus afiliados, desonerando o sistema de pagamentos do poder público do ônus da inclusão em folha de pagamento de autorizações conferidas para recolhimento de contribuições destinadas a entidades de caráter privado.

31. Nesta linha, diferentemente do que ocorria no setor privado antes da reforma trabalhista de 2017, o regime sindical do setor público sempre foi voluntário, inexistindo a figura da contribuição de natureza tributária. Além disso, é manifesto que o dispositivo constitucional aplicável ao caso é o previsto no art. 37, VI, da Constituição Federal, o qual estabelece que é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.

32. Em outras palavras, a despeito do esforço hermenêutico da parte autora, **mostra-se inaplicável o art. 8º, IV, ao caso, em primeiro lugar, por este se destinar exclusivamente ao setor privado e, em segundo lugar, porque a organização sindical do setor público sequer se organiza por meio de sistema confederativo, inexistindo, portanto, contribuição confederativa para descontar em folha.** (Fl. 69 das informações presidenciais; grifou-se).

Ante o exposto, não se observa a existência de afronta ao artigo 8º, inciso IV, da Constituição.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

### III.III – Da observância aos princípios da liberdade e autonomia sindicais

A requerente também sustenta que, ao definir o boleto bancário como único meio para a realização do recolhimento da contribuição sindical, a medida provisória hostilizada dificultaria a obtenção dessa receita pelas entidades sindicais, de modo a interferir em sua organização, o que caracterizaria afronta aos princípios da liberdade de associação e da autonomia sindical.

A argumentação apresentada na petição inicial revela-se, no entanto, insubsistente, como se passa a demonstrar.

O direito à liberdade de associação está previsto no artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal. Essa garantia possui, segundo Maurício Godinho Delgado<sup>13</sup>, “*uma dimensão positiva (prerrogativa de livre criação e/ou vinculação a uma entidade associativa) ao lado de uma dimensão negativa (prerrogativa de livre desfiliação da mesma entidade)*”; bem como “*envolve outras garantias de ordem jurídica: livre estruturação interna, livre atuação externa, autossustentação, direito à autoextinção*”.

A liberdade sindical, por decorrer da liberdade de associação, também detém as mencionadas dimensões positiva e negativa, assegurando aos trabalhadores o direito à livre associação e à desfiliação a qualquer momento; e, aos sindicatos, a liberdade de criação e autoextinção. Nesse sentido, confira-se o entendimento de Alice Monteiro de Barros<sup>14</sup>:

A liberdade sindical poderá ser focalizada sob vários prismas: como o direito de constituir sindicatos; como o direito de o sindicato autodeterminar-se; como a liberdade de filiação ou não a sindicato (...).

No que se refere, especificamente, à estruturação das entidades dessa

---

<sup>13</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p. 1372.

<sup>14</sup> BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2005, p. 1157.

natureza, a liberdade sindical se associa a outro princípio essencial para a configuração desse sistema de proteção, qual seja, a autonomia sindical, que pode ser conceituada nos seguintes termos:

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 e em face do empregador<sup>15</sup>.

A matéria foi objeto de recente apreciação por essa Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5794<sup>16</sup>, em que restou reconhecida a constitucionalidade de disposições da Lei nº 13.467/2017. Na oportunidade, o Ministro ROBERTO BARROSO aduziu que *“o grande princípio constitucional, nessa matéria, é o da liberdade sindical. Liberdade sindical significa o direito de se filiar, o direito de não se filiar e também o direito de não ter que contribuir compulsoriamente para uma entidade à qual eu não quis me filiar”*.

As referências feitas à concepção prevalecente na doutrina e na jurisprudência acerca dos princípios da liberdade e autonomia sindicais evidenciam que tais normas não possuem o alcance sugerido na petição inicial da presente ação direta. De fato, não é adequado extrair, a partir desses princípios abertos e de conteúdo pouco preciso, uma regra constitucional específica acerca da possibilidade de desconto em folha da contribuição sindical.

No texto constitucional, semelhante regra somente existe em relação à contribuição confederativa, característica que a distingue das demais receitas das entidades sindicais. A sistemática de recolhimento e cobrança das demais contribuições, em que se inclui a contribuição sindical prevista no artigo 582 da

---

<sup>15</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p. 1376.

<sup>16</sup> ADI nº 5794, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Relator para o acórdão: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/06/2018, Publicação em 22/04/2019.

CLT, constitui matéria infraconstitucional, sujeita, portanto, à discricionariedade do legislador.

Nessa linha, essa Suprema Corte considera que a discussão acerca da possibilidade de desconto em folha em relação às demais contribuições devidas às entidades sindicais, diversas da confederativa, não possui alçada constitucional, tratando-se, na verdade, de “*questão afeta à legislação ordinária trabalhista*”, consoante se infere das ementas abaixo transcritas:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. CONTRIBUIÇÕES DESTINADAS AO CUSTEIO DE SINDICATOS. EXIGIBILIDADE. 1. 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. 2. Questão pacificada nesta Corte, no sentido de que somente a contribuição sindical prevista na CLT, por ter caráter parafiscal, é exigível de toda a categoria independente de filiação. 3. **Entendimento consolidado no sentido de que a discussão acerca da necessidade de expressa manifestação do empregado em relação ao desconto em folha da contribuição assistencial não tem porte constitucional**, e, por isso, é insuscetível de análise em sede de recurso extraordinário. 4. Agravo regimental improvido.

(RE nº 224885 AgR, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 08/06/2004, Publicação em 06/08/2004; grifou-se);

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRABALHISTA. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. Sindicato. Legitimidade da exigência da contribuição assistencial e do seu desconto em folha de pagamento do trabalhador. Questão afeta à legislação ordinária trabalhista. Extraordinário. Reexame. Impossibilidade. Recurso extraordinário não conhecido.

(RE nº 219531, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator para o Acórdão: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 28/11/2000, Publicação em 11/10/2001);

Sindicato: contribuição associativa (ou mensalidade) devida por seus filiados: a afirmação da obrigação de o empregador descontá-la em

folha, quando autorizado, que tem base no art. 545 CLT, não ofende a Constituição, que não cogita dessa contribuição.  
(RE nº 206235, Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 24/03/1998, Publicação em 22/05/1998).

Ao assentar que o método de recolhimento das mensalidades e contribuições sindicais é tema de índole infraconstitucional, esse Supremo Tribunal Federal deixa claro que a possibilidade de desconto em folha dessas verbas não é alcançada pelo âmbito de proteção dos princípios da liberdade e da autonomia sindicais, tampouco pelo reconhecimento constitucional das convenções e acordos coletivos de trabalho.

Ressalvada, exclusivamente, a contribuição confederativa, a Constituição Federal não vedou, mas também não impôs, ao legislador, a admissão da sistemática de desconto em folha quanto às contribuições devidas às entidades sindicais. Cabe ao próprio legislador infraconstitucional, no exercício de suas escolhas discricionárias, definir o modelo que considere adequado, podendo, do mesmo modo, promover ajustes ou alterações posteriores em sua conformação.

Conforme ressaltado pelo Ministro ROBERTO BARROSO no julgamento da já mencionada ADI nº 5794<sup>17</sup>, *“embora haja normas sobre sindicatos na Constituição, eu não acho que haja um sistema que seja imutável pelo legislador ordinário. Porque, do contrário, se nós considerarmos que tudo está engessado pela Constituição, acabaríamos impedindo que as maiorias governem”*.

Na espécie, a modificação do sistema de recolhimento das contribuições sindicais buscou desvincular a arrecadação dessas receitas da atuação dos respectivos empregadores, sejam eles empresas privadas ou a

---

<sup>17</sup> ADI nº 5794, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Relator para o acórdão: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/06/2018, Publicação em 22/04/2019.

Administração Pública. Essa medida normativa visa conferir maior independência às entidades sindicais e associativas, uma vez que lhes permite operacionalizar o custeio de suas atividades por meio de instrumentos próprios, e não de terceiros. Por conseguinte, referidas entidades poderão exercer suas atribuições sem qualquer interferência do Poder Público ou de outras organizações privadas.

Trata-se, portanto, de providência que não conflita com os princípios da liberdade e da autonomia sindicais.

*III.IV – Da compatibilidade entre o princípio da liberdade sindical e a exigência de autorização prévia, expressa, individual e voluntária do empregado*

De modo semelhante, a exigência de que a autorização para a cobrança das contribuições devidas aos sindicatos seja prévia, expressa, individual e voluntária não ofende a liberdade sindical, que envolve a possibilidade de pactuação de convenções e acordos coletivos de trabalho (artigo 7º, inciso XXVI, da Carta Magna).

Inicialmente, deve-se ressaltar que este postulado, concernente ao reconhecimento constitucional das convenções e acordos coletivos de trabalho, não se aplica aos servidores públicos, os quais não podem alterar seu regime jurídico mediante acordo, em face do princípio da legalidade a que a Administração Pública está vinculada.

No que se refere aos empregados, referido princípio deve ser interpretado em consonância com os demais mandamentos constitucionais, o que implica o reconhecimento de limites à flexibilização das regras trabalhistas mediante convenções ou acordos coletivos.

Nessa linha, a despeito do seu reconhecimento pela Constituição Federal, as convenções e acordos coletivos não se sobrepõem, como regra, às

disposições legais impositivas. Veja-se, a propósito, o entendimento de Alice Monteiro de Barros<sup>18</sup>:

Temos sustentado a impossibilidade de convenção coletiva contrariar a lei, em face da interdição específica do art. 444 da CLT<sup>19</sup>. Aliás, a primazia da lei sobre o acordo e a convenção coletiva emerge do art. 9º<sup>20</sup> do mesmo diploma consolidado (...).

Em verdade, é a própria legislação infraconstitucional que define as hipóteses em que se admite a prevalência das convenções e acordos coletivos de trabalho sobre a lei, conforme se depreende do artigo 611-A da CLT, *in verbis*:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:

I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;

II - banco de horas anual;

III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas;

IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015;

V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança;

VI - regulamento empresarial;

VII - representante dos trabalhadores no local de trabalho;

VIII - teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente;

IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual;

X - modalidade de registro de jornada de trabalho;

XI - troca do dia de feriado;

XII - enquadramento do grau de insalubridade;

XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho;

XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo;

---

<sup>18</sup> BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2005, p. 1189.

<sup>19</sup> “Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.”

<sup>20</sup> “Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação”.

XV - participação nos lucros ou resultados da empresa.

A compreensão do alcance do artigo 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal não pode desconsiderar, portanto, as normas infraconstitucionais que lhe conferem concretude e precisão. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 873/2019 limita-se a excluir da deliberação coletiva da categoria um aspecto específico e pontual da relação mantida entre as entidades sindicais e seus representados, o que não põe em risco a previsão abrangente de reconhecimento constitucional dos acordos e convenções de trabalho.

Ressalte-se, ademais, que a necessidade de autorização expressa e individual dos empregados para fins de cobrança das contribuições destinadas ao custeio das atividades sindicais encontra amparo no princípio da liberdade de associação, previsto no artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal. Com efeito, as alterações normativas promovidas pela medida provisória impugnada visam assegurar o livre assentimento dos trabalhadores quanto ao pagamento de tais contribuições, impedindo que a autorização individual possa ser suprida mediante deliberação geral da categoria.

A exigência instituída pelo ato normativo em exame prestigia, destarte, a autonomia da vontade e a liberdade individual de cada membro da categoria, assegurando que as contribuições ao sistema sindical só sejam recolhidas dos trabalhadores que manifestem sua efetiva anuência de forma individual e voluntária.

Ao mesmo tempo, a exigência instituída pela Medida Provisória nº 873/2019 favorece o aperfeiçoamento da estrutura sindical, no que diz respeito à sua legitimidade representativa, uma vez que estimula as entidades representativas à prestação de bons serviços, em busca da adesão do maior número possível de empregados ao pagamento das contribuições que lhes sustentam.

Como salientado no julgamento da ADI nº 5794<sup>21</sup>, o sistema sindical deve ser baseado “*na competência e eficiência dos sindicatos que ampliarão sua representatividade e atuação perante suas bases, angariando de forma REAL e não FICTA o apoio dos sindicalizados, com aumento dos associados e, conseqüentemente, ampliação das contribuições associativas e das próprias contribuições sindicais facultativas*”.

Nessa linha, a exposição de motivos referente ao ato questionado esclarece que, “*(...) dessa forma, o Brasil avançará e modernizará a maneira como se dá a relação sindical, construindo uma relação mais sadia e adequada, seja entre estados e entidades sindicais, seja entre entidades sindicais e servidores, com mais transparência, independência e liberdade. (...) Os sindicatos e associações que forem diligentes, fizerem uma representação adequada, prestarem um serviço relevante aos seus membros, receberão as contribuições em dia e sem questionamentos*”.

Resta, portanto, evidente que a nova redação conferida aos artigos 578 e 579 da CLT concretiza e assegura o princípio constitucional da liberdade sindical.

Ressalte-se, ademais, que a previsão da necessidade de autorização prévia e expressa do trabalhador para a cobrança das contribuições destinadas ao sistema sindical já estava prevista na redação pretérita dos citados artigos 578 e 579 da CLT, a qual lhes fora conferida pela Lei nº 13.467/2017.

Essas normas também tiveram sua constitucionalidade confirmada por essa Suprema Corte no citado julgamento da ADI nº 5794, em que se ressaltou a validade da exigência de autorização prévia e expressa do trabalhador, consoante se depreende do seguinte trecho do voto condutor proferido pelo

---

<sup>21</sup> ADI nº 5794, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Relator para o acórdão: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 29/06/2018, Publicação em 22/04/2019.

Ministro LUIZ FUX:

Outra alegação, que merece detida análise, é a de que a supressão do caráter compulsório das contribuições sindicais vulneraria o princípio constitucional da autonomia da organização sindical, previsto no art. 8º, I, da Carta Magna, visto que a lei impugnada representaria severa ingerência em fonte de custeio dos sindicatos. Argumento correlato é o de que a referida lei configura retrocesso social e violação aos direitos básicos de proteção ao trabalhador insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da Constituição.

(...) a alegação de que a exação compulsória é necessária para uma representação forte e efetiva dos interesses do trabalhador ignora que a garantia de uma fonte de custeio, independentemente de resultados, cria incentivos perversos para uma atuação dos sindicatos fraca e descompromissada com os anseios dos empregados. Evidentemente, se todos eram obrigados ao pagamento das contribuições sindicais, concordassem ou não com a gestão da entidade sindical, é de se supor que a sobrevivência desta última não se vinculava à satisfação dos membros da categoria representada. Dessa maneira, a Lei nº 13.467/2017 tem por escopo o fortalecimento e a eficiência das entidades sindicais, que passam a ser orientadas pela necessidade de perseguir os reais interesses dos trabalhadores, a fim de atraírem cada vez mais filiados.

Esta Corte já reconheceu que normas afastando o pagamento obrigatório da contribuição sindical não configuram indevida interferência na autonomia dos sindicatos (...).

Em acréscimo, deve-se ressaltar que a Constituição consagra como direitos fundamentais as liberdades de associação, sindicalização e de expressão, consoante o disposto nos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, *caput*. A decisão do legislador democrático foi no sentido de que a contribuição sindical, criada no período autoritário do estado novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos, visto que, de uma forma ou de outra, o empregado seria obrigado a financiá-los.

Como se nota, essa Suprema Corte entendeu que o princípio da liberdade associativa deve se sobrepor a um potencial interesse das entidades sindicais em ampliar suas receitas. Assim, a despeito da relevância, para o sistema sindical, da existência de fontes de custeio, a prevalência do princípio constitucional da liberdade de associação deve garantir ao empregado o direito de somente contribuir para a manutenção dessa estrutura mediante autorização prévia, expressa e individual.

Conclui-se, assim, que a instituição de referida exigência é medida que confere efetividade ao princípio constitucional da liberdade sindical, não sendo possível vislumbrar sua incompatibilidade com a Carta Magna.

*III.V – Da compatibilidade da medida provisória em relação aos demais princípios constitucionais suscitados*

Ademais, não se vislumbra ofensa aos princípios da vedação do retrocesso social e da proporcionalidade. Como já ressaltado anteriormente, a medida provisória impugnada visa conferir maior independência à estruturação e ao funcionamento das entidades sindicais, ampliando, assim, a autonomia das próprias entidades representativas e dos integrantes das categorias respectivas. Nessa linha, não se observa qualquer retrocesso passível de objeção por essa Suprema Corte, uma vez que o diploma sob invectiva contribui, na verdade, para a concretização adequada dos postulados constitucionais suscitados na petição inicial, em especial dos princípios da liberdade e da autonomia sindicais.

De modo semelhante, a mera exigência de autorização do empregado ou do servidor público como condição para o desconto em folha das contribuições para o custeio do sistema sindical não encontra óbice nas garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

Os argumentos considerados acima revelam, em conjunto, a pretensão da requerente de engessar o sistema legal anteriormente em vigor, como se tal regime fosse revestido de caráter constitucional e estivesse imune à reavaliação do legislador. Não obstante, os princípios da vedação do retrocesso, da proporcionalidade e da segurança jurídica não inviabilizam a alteração de aspectos específicos relacionados a determinado instituto jurídico, como verificado na espécie. A esse respeito, confira-se o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) o reconhecimento de um princípio da proibição de retrocesso não poderia – como suficientemente destacado nas páginas precedentes – resultar numa vedação absoluta de qualquer medida que tenha por objeto a promoção de ajustes, eventualmente até mesmo de alguma redução ou flexibilização em matéria de segurança social, onde realmente estiverem presentes os pressupostos para tanto.<sup>22</sup>

Ingo Wolfgang Sarlet esclarece, ainda, que, da mesma forma que parece haver um consenso sobre a existência do princípio da vedação do retrocesso, essa ideia se fundamenta, igualmente, na impossibilidade de tal princípio assumir uma feição absoluta, de verdadeira imutabilidade dos direitos. Veja-se:

Com efeito, se é correto apontar a existência de elevado grau de consenso (pelo menos na doutrina e jurisprudência nacional e, de modo geral, no espaço europeu) quanto à existência de uma proteção contra o retrocesso, igualmente é certo que tal consenso (como já foi lembrado) abrange o reconhecimento de que tal proteção não pode assumir caráter absoluto, notadamente no que diz com a concretização dos direitos sociais a prestações. Para além desse consenso (no sentido de que existe uma proibição relativa de retrocesso em matéria de direitos sociais), constata-se intensa discussão em torno da amplitude da proteção contra o retrocesso, sendo significativas as diferenças de entendimento registradas no âmbito doutrinário e jurisprudencial, mas também na seara das soluções adotadas pelo direito positivo de cada ordem jurídica individualmente considerada.<sup>23</sup>

De fato, a imposição de restrição excessiva à atividade legislativa seria incompatível com o princípio democrático, pois afetaria a própria necessidade de evolução e desenvolvimento da ordem jurídica.

Desse modo, resta claro que os parâmetros de controle apontados na petição inicial não são capazes de imobilizar a sistemática de recolhimento de

---

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. **Revista da Ajuris: doutrina e jurisprudência**, v. 31, n. 95, set. 2004, p. 128-129; grifou-se.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. In **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 21, março/abril/maio 2010, p. 28.

contribuições devidas aos sindicatos.

Por fim, não subsiste a alegação de que a Medida Provisória nº 873/2019 seria inconstitucional por estar em alegado confronto com convenções da Organização Internacional do Trabalho, as quais não servem de paradigma normativo para fins de controle abstrato de constitucionalidade.

Nesses termos, constata-se a compatibilidade dos artigos impugnados com a Constituição da República.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pela autora.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de abril de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA  
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

HENRIQUE AUGUSTO FIGUEIREDO FULGÊNCIO  
Advogado da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA  
Advogada da União