



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6092

Requerente: Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

Requerido: Presidente da República

Relator: Ministro LUIZ FUX

Trabalhista. Artigo 2º, alínea “b”, da Medida Provisória nº 873/2019, que revoga a previsão de desconto em folha das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral de cada categoria de servidores públicos federais. Preliminar. Ilegitimidade ativa. Mérito. Observância aos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória. Excepcionalidade da aferição judicial acerca de sua satisfação. O dispositivo questionado não altera a forma de recolhimento da contribuição confederativa, cujo desconto em folha está previsto na Constituição Federal. A modificação do modelo de recolhimento das receitas sindicais não ofende o princípio da liberdade sindical, que é prestigiado pela desvinculação do sistema sindical em relação à Administração Pública. Manifestação pelo não conhecimento 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 das Carreiras Típicas de Estado, tendo por objeto a alínea “b” do artigo 2º da Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019, que revogou a previsão de desconto em folha das mensalidades e contribuições devidas às entidades sindicais dos servidores públicos da União. Eis o teor dispositivo impugnado:

Art. 2º Ficam revogados:

(...)

b) a alínea “c” do *caput* do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.¹

A requerente argumenta que 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 a norma atacada vulneraria os princípios da liberdade de associação e da autonomia sindical, contemplados pelos artigos 5º, inciso XVII; e 37, inciso VI, da Constituição Federal². Aduz, também, que o alto custo do pagamento mediante boleto bancário poderia até mesmo ultrapassar o valor a ser recolhido.

No ponto, afirma que a liberdade sindical não se restringe à faculdade

¹ “Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

(...)

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

² “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;”

“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;”

de associação, alcançando o direito do trabalhador de contribuir para o financiamento do sindicato que representa sua categoria. Nessa linha, a limitação instituída pela medida provisória quanto à forma de recolhimento das contribuições sindicais constituiria obstáculo ao pleno exercício da liberdade sindical pelos trabalhadores, ensejando verdadeiro retrocesso acerca da proteção dos direitos constitucionais.

Sustenta, também, que a edição do dispositivo impugnado não haveria observado os requisitos de relevância e urgência, o que implicaria sua incompatibilidade com o artigo 62, *caput*, da Carta Magna³.

Com essas alegações, a autora postula a suspensão cautelar do dispositivo impugnado e, ao final, a declaração definitiva da sua inconstitucionalidade.

Distribuído o feito, o Ministro Relator LUIZ FUX adotou o rito previsto no artigo 10 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 suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, sob o argumento de que referida confederação, ao agregar distintas classes, carreiras e categorias de servidores públicos, não preenche o requisito de homogeneidade de representação exigido pela jurisprudência dessa Suprema Corte.

Em atendimento à solicitação, o Presidente da República sustentou a improcedência dos pedidos apresentados na inicial, tendo salientado, inicialmente, a ausência de ofensa ao princípio da liberdade associativa. Sob esse

³ “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.”

aspecto, afirmou que a medida provisória atacada “*em nada macula o direito à organização e à liberdade associativa, uma vez que a inexistência da sistemática do desconto em folha de pagamento não impedirá que os servidores públicos exerçam o direito de associarem-se ou de se manterem associados se assim o desejarem*” (fl. 12 das informações presidenciais). Em seu entendimento, referido diploma busca alinhar a forma de recolhimento dos recursos sindicais à voluntariedade de associação, assegurada constitucionalmente.

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.

No ponto, ressaltou a inaplicabilidade dessa norma constitucional 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.

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.

Diante de tais considerações, concluiu a Presidência da República pela ausência dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada pela autora da presente ação direta de inconstitucionalidade.

O Ministro Relator LUIZ FUX determinou, então, a conversão para o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999. Por conseguinte, solicitou novas informações ao requerido, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da

União e da Procuradora-Geral da República.

A Presidência da República ratificou os argumentos apresentados na primeira oportunidade em que se manifestara nos autos.

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

II – PRELIMINAR

Inicialmente, cumpre destacar que a autora não demonstrou sua legitimidade ativa *ad causam* para o ajuizamento da presente ação direta. É que a jurisprudência dessa Suprema Corte exige, para o fim do artigo 103, inciso IX, da Constituição⁴, que a composição da entidade sindical seja homogênea. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL. ILEGITIMIDADE. CF/88, art. 103, IX. Falta de legitimação da requerente, que não é entidade de classe com habilitação constitucional para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, por não representar associados de uma mesma categoria, e sim entidades de natureza heterogênea. Ação direta de inconstitucionalidade de que não se conhece.

(ADI nº 57, Relator: Ministro ILMAR GALVÃO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 31/10/1991, Publicação em 13/12/1991; grifou-se).

Conforme se infere do precedente transcrito, a representatividade das confederações sindicais está vinculada à homogeneidade de interesses e valores existentes entre seus membros associados. Ocorre que, diante da pretensão da requerente de congregar servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, não se lhe pode reconhecer a homogeneidade necessária para que se caracterize como entidade

⁴ “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...)
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

representativa de uma categoria, notadamente para fins de legitimação para a jurisdição concentrada de constitucionalidade.

Na verdade, pretende-se, com a criação de uma confederação sindical única, a vinculação de servidores e empregados públicos pertencentes a categorias distintas, tendo em vista que não existe, entre os diversos agentes públicos representados pela confederação, “*similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas*”⁵. Ademais, tais agentes submetem-se a regimes jurídicos bastante diferenciados, bem como várias são as pessoas jurídicas de direito público a que se encontram vinculados.

Nessa linha, confira-se o entendimento acolhido por essa Suprema Corte em julgados recentes:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 3º E 7º, I, DA LEI FEDERAL 13.135/2015. ALTERAÇÃO DO REGRAMENTO DA PENSÃO POR MORTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO DE CARÁTER ABRANGENTE QUE CONGREGA SERVIDORES PÚBLICOS DE DIVERSAS CARREIRAS QUE NÃO GUARDAM IDENTIDADE ENTRE SI. AUSÊNCIA DE HOMOGENEIDADE. NORMA IMPUGNADA CUJA REPERCUSSÃO NÃO SE RESTRINGE À ESFERA JURÍDICA DOS ASSOCIADOS DO REQUERENTE. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996; e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a

⁵ Artigo 511, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho, que apresenta o conceito de categoria profissional.

norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). 2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto os artigos 3º e 7º, I, da Lei federal 13.135/2015 (lei de conversão da Medida Provisória 665/2014), que alteraram o regramento da pensão por morte dos servidores públicos federais. 3. **O Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado - FONACATE é entidade associativa que representa servidores públicos de diversas carreiras ou segmentos de carreiras que não guardam identidade entre si, sendo, por tal razão, entidade heterogênea. A qualificação como servidores que desempenham atividades exclusivas de Estado não traz a identidade necessária para que as carreiras sejam consideradas homogêneas.** 4. A repercussão dos dispositivos legais ora impugnados não se restringe à esfera jurídica dos associados do requerente, pois se dirige a todos servidores públicos federais, ao passo que o requerente representa apenas parcela dos servidores que integram as diversas carreiras existentes no serviço público federal. Dessa forma, o requerente carece de representatividade adequada para impugnar as normas questionadas. Precedentes. 5. Agravo não provido.

(ADI nº 5419 AgR, Relator: Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/03/2019, Publicação em 03/04/2019; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 15, § 1º, PARTE FINAL, DA LEI FEDERAL 9.527/2007. ARTIGO 62-A, PARÁGRAFO ÚNICO, PARTE FINAL, DA LEI FEDERAL 8.112/1990. TRANSFORMAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS INCORPORADOS DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO EM VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA - VPNI, SUJEITA EXCLUSIVAMENTE À ATUALIZAÇÃO DECORRENTE DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. AÇÃO PROPOSTA POR CONFEDERAÇÃO HETEROGÊNEA QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA EM ÂMBITO NACIONAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETIVO INSTITUCIONAL DA REQUERENTE E O CONTEÚDO DAS NORMAS IMPUGNADAS. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. A atuação das confederações sindicais em sede de controle concentrado de constitucionalidade se submete a duas condicionantes procedimentais: a) o reconhecimento da condição de confederação, entidade sindical de grau máximo, assim considerada a agremiação constituída por, no mínimo, três federações sindicais integrantes de uma mesma categoria econômica ou profissional, registrada no Ministério do Trabalho (Súmula 677/STF); e b) a relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais

da confederação postulante e o conteúdo da norma objeto de impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). (...) 3. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB é entidade sindical que representa segmentos de várias categorias profissionais, uma vez que é composta por federações de servidores públicos federais, estaduais e municipais. No entanto, não foi comprovada a filiação de, pelo menos, três federações sindicais representativas dos servidores públicos pertencentes às carreiras do Poder Judiciário da União, destinatários das normas impugnadas. 4. A relação de pertinência temática há de ser imediata quanto ao conteúdo da norma impugnada, não bastando para a configuração de tal vínculo o interesse correlato ou decorrente. **A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, ao se declarar vocacionada à defesa dos interesses dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do país, não goza de habilitação para desencadear a jurisdição constitucional sobre questão restrita a determinado quadro funcional.** Precedentes: ADI 4.302-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 4/4/2018; ADI 4852 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, Dje 15/06/2018; ADI 6.043, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 27/11/2018; ADI 5.651, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 24/10/2018; ADI 4.852-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 15/6/2018; ADI 4755, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18/12/2014; ADI 4.915-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 8/8/2013. 5. Agravo não provido. (ADI nº 4146 AgR, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/03/2019, Publicação em 03/04/2019; grifou-se).

Portanto, na linha da jurisprudência colacionada, conclui-se que a carece de legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta.

III – DO MÉRITO

III.1 – Da relevância e urgência quanto à edição da medida provisória em exame

Como visto, a autora sustenta a incompatibilidade da Medida Provisória nº 873/2019 com o disposto no artigo 62, *caput*, da Carta Magna, que estabelece os requisitos de relevância e urgência acerca da edição de medidas provisórias.

Ao afirmar o descumprimento dos requisitos mencionados, 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, *CAPUTE* II; 22, I; 24, XI; 37; 62, *CAPUTE* § 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.⁶

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 04/2019 CGRTC/SPPRT/STRAB/SEPRT/ME (fl. 44 das informações presidenciais):

3. De fato, uma rápida consulta às estatísticas elaboradas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, apresentadas no sítio eletrônico <http://salariometro.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

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

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 investiva, os pressupostos constitucionais da relevância e da urgência, previstos no artigo 62, *caput*, da Constituição de 1988.

III.II – Da observância aos princípios da liberdade de associação e da autonomia sindical

A requerente também sustenta que a revogação da autorização de desconto em folha de pagamento da contribuição mensal associativa, devida aos sindicatos dos servidores públicos da União, seria incompatível com a liberdade associativa e 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

Delgado⁷, “*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 Barros⁸:

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 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 empregador⁹.

A matéria foi objeto de recente apreciação por essa Suprema Corte

⁷ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p. 1372.

⁸ BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 2005, p. 1157.

⁹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p. 1376.

no julgamento da ADI nº 5794¹⁰, 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 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

¹⁰ 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.

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.

Ressalvada, exclusivamente, a contribuição confederativa, a

Constituição 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 5794¹¹, “*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 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.III – Das espécies de receita sindical e da compatibilidade da medida provisória com o artigo 8º, inciso IV, da Constituição

Por fim, embora não tenha sido suscitado como parâmetro de

¹¹ 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.

controle na petição inicial, é oportuno demonstrar a compatibilidade da norma hostilizada com o disposto no 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.¹²

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.

¹² DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora LTR, 13ª edição, 2014, p.1409.

No que se refere, especificamente, ao artigo 2º, alínea “b”, da Medida Provisória nº 873/2019, que revogou a previsão de desconto em folha das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral de cada categoria de servidores públicos federais, 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”*¹³.

Na mesma linha, a 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:

43. Ademais, as contribuições confederativas, em razão das peculiaridades inerentes à forma de representação sindical dos servidores públicos, não possuem aplicação em relação a eles.

(...) a norma do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal é endereçada aos sindicatos de empregados regidos pela CLT, pois que, como explicitado acima, apenas esses possuem estrutura federativa.

46. Ou seja, ainda que possa haver no setor público algumas entidades intituladas como "Federação" e "Confederação", não o são sob o ponto de vista da CLT, uma vez que não seguem as conformações previstas nos artigos 534 e 535 da CLT. (Fl. 17 das informações presidenciais).

Nesses termos, por somente prever o desconto em folha da contribuição confederativa, a qual não incide sobre os servidores públicos federais, o artigo 8º, inciso IV, da Lei Maior não constitui óbice à revogação do

¹³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

artigo 240, alínea “c”, da Lei nº 8.112/1990.

Constata-se, pois, a compatibilidade do artigo 2º da medida provisória impugnada com o texto constitucional.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento 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