



---

## A POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019

---

Darleth Lousan do Nascimento Paixão<sup>1</sup>  
Nilton Rodrigues da Paixão Júnior<sup>2</sup>

**RESUMO:** a possível inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho e a Lei 8.112, de 1990, para vedar o desconto em folha de obrigações de trabalhadores, privados e públicos, sindicalizados ou não, para entidades sindicais; impondo esse pagamento por meio de boleto bancário ou outro meio eletrônico.

**PALAVRAS-CHAVE:** inconstitucionalidade; medida provisória; sindicato, desconto em folha de pagamento, filiados.

### THE POSSIBLE INCONSTITUTIONALITY OF THE PROVISIONAL MEASURE 873/2019

**ABSTRACT:** The possible unconstitutionality of Provisional Measure No. 873, dated march 1, 2019, which amends the Consolidation of Labor Laws and Law 8,122, of 1990, to prohibit the deduction of employee and private and public employees trade union entities; imposing this payment by means of bank slip or other electronic means.

**KEYWORDS:** unconstitutionality; provisional measure; union; discount on payroll; union affiliated.

### INTRODUÇÃO

Este artigo trata do impacto da publicação da Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019, que alterou “a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Veiga de Almeida - UVA. Linha de Pesquisa 2: Estado, Cidadanias e Mundialização das Relações Jurídicas. Membro, pesquisador e consultor jurídico do GGINNS – Research Group on Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability. E-mail: nilton.darleth@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorando do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Veiga de Almeida – PPGD/UVA. Linha de Pesquisa 2: Estado, Cidadanias e Mundialização das Relações Jurídicas. Membro, pesquisador e consultor jurídico do GGINNS – Research Group on Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability. E-mail: nilton.darleth@gmail.com.



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”, sobre a organização e funcionamento das entidades representativas sindicais.

O inconformismo imediato aos ditames da medida provisória, que determinou o pagamento das contribuições sindicais feito através de boleto bancário, custeados pelas próprias entidades sindicais, e não mais do desconto direto em folha de pagamento, ensejou Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, demandando do Supremo Tribunal Federal – STF decisão que vise suspender, na íntegra, os efeitos do texto da MP 873, de 2019.

Diante dos embates sobre os efeitos da MP 873 e a possível inconstitucionalidade da medida, o presente artigo objetiva compreender os interesses e justificativas das partes envolvidas e demonstrar uma conclusão plausível à solução desse conflito.

A metodologia utilizada se valeu de documentos legais publicados, suas exposições de motivos e justificativas, ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e doutrina, a fim de fundamentar o desenvolvimento e a conclusão deste artigo.

A MP 873, de 2019, veda a partir da data de sua publicação o desconto/consignação em folha das mensalidades/contribuições dos sindicalizados. O pagamento às entidades sindicais deve ser feito através de boletos bancários ou outro meio eletrônico e custeado por recursos privados dessas. A decisão mandatória da citada MP foi entendida como uma violação à garantia constitucional do funcionamento e gerência dos sindicatos, em última análise, uma intervenção estatal que inviabiliza a liberdade sindical.

Oito ADIs chegaram ao STF: 6092, 6093, 6098, 6099, 6101, 6105, 6107 e 6108, de 2019, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux. Os autores pedem a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da MP 873 e ainda requerem a declaração de sua inconstitucionalidade. Questionam especialmente a parte que retira a possibilidade do desconto em folha de obrigações/consignação dos trabalhadores públicos e privados, além de fundamentar a ausência de urgência e relevância.

Tomar-se-á a ADI 6098, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil como paradigma para ser analisado neste trabalho, uma vez que a petição das demais ADIs segue, quase uniformemente, os argumentos ali sustentados.

A exposição de motivos da MP 873, de 2019, EM nº 00026/2019/ME, por sua vez, fundamenta a urgência e relevância na necessidade de as organizações sindicais e



representativas assumirem seus próprios custos por meio de recursos privados, evitando qualquer ônus sobre o Estado, que sustenta ter um gasto de R\$ 579 milhões para operacionalizar os descontos em folha de quase 40% dos servidores públicos sindicalizados.

Há obviamente um impasse: a quem cabe fazer o desconto em folha e assumir esse ônus?

O uso de medidas provisórias por parte da Presidência da República têm sido instrumento de uso corriqueiro nas últimas décadas no Brasil. E diante da fundamentada urgência e relevância por parte da Presidência da República, editou-se a medida que revogou dispositivos da CLT e da Lei nº 8.112/1990.

O estudo detido da exposição de motivos deve ser fio condutor para a tomada de decisões e não apenas o conteúdo normativo em si.

O estudo das razões da relevância e da urgência serão analisadas e verificadas se foram negligenciadas ou não. Se os argumentos são consistentes e comprovados, gerando premissas que caminham para uma conclusão lógica, que é o próprio texto da medida provisória.

Passa-se à leitura e análise da exposição de motivos da medida provisória, em seguida alguns dos argumentos que alicerçam a ADI 6098.

## I - SISTEMÁTICA EM ÂMBITO FEDERAL DO RECEBIMENTO CONSIGNADO EM FOLHA DE PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS FACULTATIVAS

A Constituição Federal de 1988 – CF/1988 – no Capítulo II – dos Direitos Sociais - trata expressamente no art. 8º, IV, que a contribuição sindical será descontada em folha, *in verbis*:

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 assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, **será descontada em folha**, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; (grifo nosso)



A contribuição confederativa é fixada pela Assembleia Geral, nos termos do art. 8º, IV, da Constituição. Trata-se de uma contribuição facultativa com a necessidade de filiação à entidade sindical, portanto trata-se de recurso privado. A súmula 666 do STF (STF, 2019) assim determina: “A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo”.

A Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, considerada constitucional pelo STF, está em vigor e determinou o término do imposto sindical obrigatório. Ou seja, não há que se falar mais em descontos obrigatórios, de natureza tributária, sujeitos à prestação de contas perante do Tribunal de Contas da União e, em se tratando de entidades representativas, prestação também perante o Ministério do Trabalho e Emprego e das próprias entidades beneficiadas.

## II - A MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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 8.112, de 11 de dezembro de 1990”.

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:



A Medida Provisória nº 873 foi justificada através da exposição de motivos EM nº 00026/2019 ME, do Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes, no dia 9 de fevereiro de 2019, com 21 parágrafos/itens argumentativos que, ao final, concluem pela urgência e relevância da revogação da alínea “c” do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990 e alteração dos artigos 578, 579, 582 e 598-A da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Inicia a exposição compreendendo que não cabe o Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical por ser um preceito constitucional em concordância com a Convenção nº 151<sup>4</sup> da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que versa sobre as relações de trabalho na administração pública.

Assume em seguida, no item 4, que a não interferência e ingerência do Poder Público sobre as organizações sindicais e representativas deve, inclusive, garantir que o custeio dessas entidades seja realizado por meio de recursos privados.

O item 5 se pauta na necessidade de o Poder Público não mais custear de R\$ 579 milhões, referente a cerca de 40% de servidores públicos filiados a alguma entidade representativa. Afirma que o ato da filiação deve ser “voluntária, expressa e individual”, não podendo ocorrer por mera decisão de assembleia.

Existem, atualmente, cerca de 300 entidades (entre sindicatos e associações), que representam aproximadamente um milhão e duzentos mil servidores (entre ativos e inativos). Do total de servidores públicos, 40% (quarenta por

---

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.

Brasília, 1º de março de 2019; 198º da Independência e 131º da República. JAIR MESSIAS BOLSONARO  
*Paulo Guedes.* (grifos nossos). (PLANALTO, 2019)

<sup>4</sup> Art. 1º Ficam promulgadas a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978, anexas a este Decreto, com as seguintes declarações interpretativas:

I - a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do Artigo 1 da Convenção nº 151, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos;

II - consideram-se “organizações de trabalhadores” abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição. (OIT, 2019)



cento) encontra-se filiado a alguma dessas entidades representativas de classe e lhes repassam, anualmente, via desconto em folha de pagamento, **custeado pelo Poder Público, cerca de R\$ 579 (quinhentos e setenta e nove) milhões.** (grifo nosso)

Afirma nos itens 7 e 8 que a alínea “c” do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990, estabelece o desconto em folha sem ônus para a entidade sindical, como um direito do servidor. Entretanto o governo entende como um “privilegio dos sindicatos, de uma vantagem indevida e custeada pelos impostos pagos pela população brasileira.

No item 9 continua: “privilegio injustificável em prol das entidades sindicais de servidores públicos, as quais deveriam custear suas operações por meios exclusivamente privados, sem qualquer interferência ou favor estatal”.

Nos itens 10, 11, 12, 13 e 14, em síntese, discorre que a autonomia da liberdade sindical e associativa, deve ser garantida, ensejando “maior transparência e clareza para os servidores a respeito das suas contribuições, quanto é arrecadado, qual a utilização dos recursos e assim por diante”. O Estado não deve ter ingerência sobre a entidade sindical, assim como também não pode “conferir tratamento diferenciado e preferencial para uma categoria específica de trabalhadores”. Logo, o pagamento das mensalidades referente à filiação deve ser assunto próprio e interno de cada entidade.

Nos itens 15 e 16, cita o avanço que a Lei nº 13.467, de 2017, trouxe ao eliminar a obrigatoriedade do imposto sindical, restando apenas as contribuições facultativas expressamente autorizadas pelo empregado.

No item 17, assegura ter “a convicção de que a sugestão de retirar a natureza de imposto da contribuição sindical, tornando-a optativa, será de fundamental importância no processo de fortalecimento da estrutura sindical brasileira”. Importante observar que não deveria ter sido usado o verbo “ser” no futuro do presente (será), uma vez que o imposto sindical deixou de existir desde a publicação da Lei nº 13.467, em 13 de julho de 2017.

Dentre os argumentos na exposição de motivos, nos itens 18, 19 e 20, está a inferência sobre o desrespeito à Lei nº 13.467, de 2017, que em vigor e já declarada constitucional pelo STF, ainda se notando a existência de negociações coletivas que criam artifícios para continuarem se beneficiando com o pagamento de contribuições sindicais de toda natureza. Daí a necessidade da urgência e relevância para a edição da MP 873:

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. (grifo nosso)

De fato, qualquer trabalho para se processar dados, que gerem desconto em folha de pagamento, e repassar às entidades sindicais ou associativas determinado valor, demanda custos financeiros.

Nos termos da MP 873, de 2019, as garantias constitucionais de desconto em folha de pagamento (art. 8º, IV, da CF/88) foram afetadas com as revogações do parágrafo único do art. 545<sup>5</sup> da CLT e da alínea “c” do *caput* do art. 240<sup>6</sup> da Lei nº 8.112, de 1990.

<sup>5</sup> 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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

Parágrafo único - O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o décimo dia subsequente ao do desconto, sob pena de juros de mora no valor de 10% (dez por cento) sobre o montante retido, sem prejuízo da multa prevista no art. 553 e das cominações penais relativas à apropriação indébita. (Incluído pelo Decreto-lei nº 925, de 10.10.1969) (Revogado pela Medida Provisória nº 873, de 2019).

Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591. (Redação dada pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o *caput* deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

§ 2º É nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto neste artigo, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade. (Incluído pela Medida Provisória nº 873, de 2019)

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

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

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

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

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

<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:

a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;

b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;

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. (Revogado pela Medida Provisória nº 873, de 2019).

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2019.



Por fim, a urgência e relevância da medida provisória se dá pela “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 (...)”.

Essas foram as considerações, os alicerces que justificaram a edição da MP 873, de 2019.

### III – INCONSTITUCIONALIDADES DA MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019

As Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADIs, ingressadas contra a MP 873/2019, alegam a intenção da Presidência da República em restringir e dificultar a arrecadação e organização das entidades sindicais, além de as onerar com o custo para emissão de boleto bancário ou outro meio eletrônico.

Tal medida ainda exige que a autorização somente dos filiados seja prévia, expressa, individual e por escrita, não se admitindo autorização tácita. Mais uma dificuldade é imposta ao determinar que o boleto bancário deva ser encaminhado à residência do empregado/servidor e, apenas na impossibilidade dessa realização, poderá ser direcionado à sede da empresa. O descumprimento das determinações da MP 873, 2019, demandará sujeição às penalidades dos arts. 598 e 553 da CLT.

O fundamento das ADIs está calcado na dificuldade e no ônus que a MP 873 impõe às entidades representativas dos trabalhadores e dos servidores públicos a partir da sua publicação, inviabilizando de imediato o pagamento de inúmeras obrigações assumidas por essas entidades.

Inicialmente a ADI 6098, tomada como paradigma, demonstra a ausência de relevância e urgência na citada medida provisória.

Há entendimento jurisprudencial do STF que “admite em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência” (STF, ADI 4.717). A excepcionalidade se aplica a situações “em que a ausência desses pressupostos seja evidente” (STF, ADI 2.527).

Soma-se a questão de que o STF tem a necessidade de controlar, para manter a Democracia e o equilíbrio entre os poderes da República, situações em que medidas provisórias não se fundem nos pressupostos constitucionais, gerando “efeitos deletérios até mesmo para a atuação do Congresso Nacional, em vista dos trancamentos de pauta





provocados por tais medidas, que acabam exigindo a apreciação açodada de matérias de demandariam maior reflexão” (STF, ADI 6.098).

A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (STF, ADI 4.029).

Ainda como fundamento da ADI 6.098, há o entendimento doutrinário da Ministra Cármen Lúcia sobre o que seja relevância e urgência, respectivamente:

Circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo. Tal circunstância, ademais, tem de ser objetivamente demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República. Somente quando a necessidade social imperiosa for urgente e demandar uma imediata resposta por meio da adoção da medida normativa presidencial. Se o cuidado normativo de uma determinada matéria a incidir sobre uma circunstância social puder aguardar pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias), é evidente não se poder fazer uso do instituto da medida provisória por carência de um dos seus pressupostos. (ROCHA, 2001, p. 58-60)

Demonstra a importância da atuação do STF no controle de medidas provisórias que não se alicerçam nas premissas de relevância e urgência, e se furtam da responsabilidade constitucional autorizativa.

As entidades representativas e sindicais possuem proteção constitucional para seu funcionamento e atuação de inequívoca importância na defesa dos direitos dos trabalhadores, não devendo sofrer entraves do Poder Executivo que coloquem em risco do próprio Estado Democrático e de Direito.

## COMENTÁRIOS

Na análise da exposição de motivos, da própria MP 873/2019 e das fundamentações das petições que propuseram ADIs perante o STF, faz-se necessária uma interpretação diferente das duas anteriores. Um quadro demonstrativo das situações antes e depois da vigência da MP 873/2019 facilita a visualização para um melhor entendimento.





REDAÇÃO DADA PELA MP 873/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
<p>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:</p> <p>Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.</p>	<p>Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</p>
<p>Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão recolhidas, pagas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado.</p>	<p>Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</p>
<p>Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591.</p> <p>§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição.</p> <p>§ 2º É nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto neste artigo, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da entidade</p>	<p>Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</p>
<p>Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato:</p> <p>I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição; II - a mensalidade sindical; e</p> <p>III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva.</p>	<p>Sem correspondência</p>
<p>Art. 582. A contribuição dos empregados que</p>	<p>Art. 582. Os empregadores são obrigados a</p>





<p>autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa.</p> <p>§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo ensejará a aplicação do disposto no art. 598.</p> <p>§ 2º É vedado o envio de boleto ou equivalente à residência do empregado ou à sede da empresa, na hipótese de inexistência de autorização prévia e expressa do empregado. § 3º Para fins do disposto no inciso I do caput do art. 580, considera-se um dia de trabalho o equivalente a:</p> <p>I - uma jornada normal de trabalho, na hipótese de o pagamento ao empregado ser feito por unidade de tempo; ou</p> <p>II - 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, na hipótese de a remuneração ser paga por tarefa, empreitada ou comissão.</p> <p>§ 3º Na hipótese de pagamento do salário em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.</p>	<p>descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)</p> <p>§ 1º Considera-se um dia de trabalho, para efeito de determinação da importância a que alude o item I do Art. 580, o equivalente: (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>a) a uma jornada normal de trabalho, se o pagamento ao empregado for feito por unidade de tempo; (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>b) a 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, se a remuneração for paga por tarefa, empreitada ou comissão. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>§ 2º Quando o salário for pago em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p>
<p>Art. 2º Ficam revogados:</p> <p>a) o parágrafo único do art. 545 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; e</p> <p>b) a alínea “c” do <i>caput</i> do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.</p> <p>Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>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: [...]</p> <p>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.</p>

Inicialmente cumpre demonstrar que a determinação do desconto em folha de pagamento está expresso no Capítulo II, dos Direitos Sociais, art. 8º, IV, da CF/1988 e trata-se de uma contribuição facultativa para o custeio do sistema confederativo da representação sindical e não da contribuição obrigatória de natureza tributária.

O direito de associação é um direito constitucional e, no uso da liberdade de escolha, a filiação será prévia e expressa. Com a edição da MP 873, não haverá mais uma autorização tácita.



No item 5 da EM nº 00026/2019/ME, afirma-se que “do total de servidores públicos, 40% (quarenta por cento) encontram-se filiados a alguma dessas entidades representativas de classe e lhes repassam, anualmente, via desconto em folha de pagamento, custeado pelo Poder Público, cerca de R\$ 579 (quinhentos e setenta e nove) milhões”. Induz ao entendimento de que não são os servidores que pagam por suas filiações, mas sim o Estado. Ou talvez quisesse dizer que o gasto operacional para o desconto em folha e o repasse às entidades totalizasse esse alto valor como ônus para o erário. Há dúvidas quanto a essa afirmação:

Primeiro, o valor pago às entidades representativas e sindicais são recursos privados, recursos de cada servidor.

Segundo, não há mais o imposto sindical; e, mesmo se houvesse, o valor pago era um dia de trabalho do servidor, ou seja, ônus do servidor e não do Estado. Entretanto essa obrigatoriedade acabou com a Lei nº 13.467, de 2017.

Terceiro, não ficou demonstrado que o valor de R\$ 579 milhões se deve aos gastos operacionais, trabalho para destacar do total da remuneração do servidor o desconto para às entidades sindicais e representativas e para repassar a contribuição a essas. A operacionalização contábil para fins de preparação de folha de pagamento demanda um gasto real, isso é fato, entretanto, precisa ser comprovado o nexo causal, o quanto efetivamente é dispendido nessa ação e o impacto orçamentário. A simples indicação e valores em abstrato não faz prova real.

No item 7 da mesma exposição, afirma-se que “o custeio das entidades representativas no setor público ocorre por meio de contribuições mensais (mensalidades) de cada servidor. Não havendo, portanto, contribuição sindical ou confederativa semelhante ao “setor privado pré-Reforma”. Mais uma indução falaciosa ou, no mínimo, pouco inteligível. O que a exposição de motivos quis dizer com pré-Reforma? A contribuição confederativa não é justamente a facultativa, de livre escolha do empregado (público ou privado) filiado?

No item 8, ainda na EM nº 00026/2019:

A alínea “c” do art. 240 da Lei nº 8112, de 1990, estabelece a possibilidade de desconto em folha, sem ônus para a entidade sindical, do valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria. A alínea “c” do caput do referido artigo define como sendo direito do servidor tal desconto, no entanto, da leitura do dispositivo fica claro que não se trata de um direito legítimo dos servidores mas sim de um privilégio dos sindicatos, de uma vantagem indevida e custeada pelos impostos pagos pela população brasileira.



Não há privilégio algum, mas sim uma leitura congruente da Lei com a determinação constitucional expressa no art. 8º, IV, e no mesmo sentido caminham os dispositivos da Consolidação da Leis do Trabalho (art. 545, 578 e 579)

A medida provisória não cumpre os requisitos de admissibilidade mandatórios do art. 62. da CF/1988 (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). Não há relevância, tampouco urgência em tal matéria. A exposição de motivos da MP 873/2019 não se desincumbiu dessa responsabilidade.

Com razão o entendimento do poder judiciário sobre a edição medidas provisórias sem observância aos pressupostos constitucionais, já citados e mais uma vez enfatizados: “efeitos deletérios até mesmo para a atuação do Congresso Nacional, em vista dos trancamentos de pauta provocados por tais medidas, que acabam exigindo a apreciação açodada de matérias de demandariam maior reflexão”.

O mais grave é perceber o mérito da própria MP 873/2019 que esbarra frontalmente com uma determinação constitucional (art. 8º, IV), não sendo passível de alteração senão através de emenda à constituição, devendo se submeter a um processo legislativo próprio com quorum qualificado.

Nesse aspecto, ressalta-se que nenhuma das petições ingressadas no STF, originando as mencionadas ADIs, destacaram que o tema é matéria própria de emenda constitucional e não de lei ordinária ou complementar ou medida provisória.

A medida provisória pode revogar dispositivos de leis, mas não afetará a autonomia e a determinação constitucional. A Constituição Federal mantém sua eficácia irradiante.

Se o legislador constituinte originário entendeu que os descontos devidos às entidades representativas e sindicais deveriam se dar através de desconto em folha, não cabe sua alteração por uma medida provisória. O entendimento do legislador constituinte foi talvez o de garantir ao empregado um direito social de associação, de facilitar sua filiação continuada, e não um privilégio destinado à entidade privada.

Por fim, a CF/1988 está em perfeita sintonia com os preceitos das Convenções 144 e 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, da qual o Brasil faz parte e ratificou através dos Decretos nº 2.518, de 12/03/1998 e 7.944, de 06/03/2013. Qualquer



alteração no art. 8º, IV, da CF/1988, deve ser precedido de consultas efetivas entre representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores.

## CONCLUSÕES

Diante do cenário controverso criado, entre a edição da MP 873/2019 e as reações de inconformismo por parte das entidades representativas e sindicais com a imposição de oito ADIs perante o STF, percebe-se a necessidade de atuação real do Poder Judiciário e do Poder Legislativo.

O diálogo entre as três dimensões do Estado, chamados aqui de poderes, é fundamental para garantir os direitos dos cidadãos, sejam eles empregados privados ou públicos.

A observância dos ditames constitucionais continua sendo o esteio garantidor da República, da democracia e do Estado de Direito.

Nenhum instrumento hábil para retirar direitos e impor deveres pode ser efetivado à revelia dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública, direta, indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não pode haver excesso de ação em nenhum dos poderes.

A noção de respeito e de responsabilidade no trato da coisa pública deve ser o cerne de qualquer discussão que se pretenda alterar a CF/1988.

A justificativa expressa em 21 itens da exposição de motivos da MP 873 não provou, não foi consistente em demonstrar a urgência e relevância da medida.

A utilização de argumentos abstratos, valores apresentados sem qualquer liame causal que demonstrasse o impacto orçamentário dos gastos do erário e sem a indicação das fontes e rubricas da despesas operacionais ficaram evidentes na exposição de motivos.

As premissas apontadas na exposição de motivos não levam naturalmente ao texto da MP 873. Os dispositivos legais revogados também não têm a força legal de romper com o ditame constitucional exarado no Capítulo II, dos Direitos Sociais, art. 8º, IV, da Constituição Federal de 1988: “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 (...). Ou seja, o desconto em folha de pagamento dos filiados ao sistema conferaderativo continuará a vigor.



Caso do Chefe do Poder Executivo comprove o ônus estatal e a inviabilidade no que diz respeito aos descontos em folha de pagamento dos servidores públicos filiados ao sistema confederativo, poderá encaminhar ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição - PEC, de sua autoria, devidamente fundamentada, comprovado o dispêndio mensal, assim como, o impacto no orçamento público. Poderá inclusive valorar os inúmeros descontos autorizados na mesma folha de pagamento com ônus ao erário, por exemplo, crédito consignado para pagamento de empréstimos bancários, aquisição de casa própria, pensões, descontos judiciais, demais associações não sindicais, enfim, rever o custo para o erário de todos os descontos autorizados em folha.

Recebida a PEC no legislativo, deverão ser analisados os requisitos de juridicidade e constitucionalidade e abertas sessões de discussões para se dialogar com as partes diretamente interessadas e a sociedade, de maneira geral.

No momento, a situação impõe a inconstitucionalidade da MP 873, de 2019, por esbarrar no uso de instrumento legal, medida provisória, não hábil a emendar um preceito constitucional. E sob a perspectiva exclusiva do instrumento medida provisória, não há os pressupostos de relevância e urgência que justifique a sua publicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.518, de 12 de março de 1998. Promulga a Convenção número 144 da OIT sobre Consultas Tripartites para Promover a Aplicação das Normas Internacionais do Trabalho, adotada em Genebra, em 21 de junho de 1976. Disponível em: <[http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_144.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_144.html)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013. Promulga a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em: <[http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT\\_151.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_151.html)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2019.



\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>. Acesso em 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a contribuição sindical, e revoga dispositivo da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm#art1)>. Acesso em 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.527. Rel. Min. Cármen Lúcia. ADI 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2527&processo=2527>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029. Associação Nacional dos Servidores do IBAMA – ASIBAMA NACIONAL. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08/03/2012, DJe 26/06/2012. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717. Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15.02.2019. Disponível em: < [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/a\\_nexo/ADI4717.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/a_nexo/ADI4717.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.092. Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5645775>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.093. Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico técnico e Tecnológico e Outros (as). Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5646481>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.098. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5649469>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.099. Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650680>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.101. Partido Democrático Trabalhista. Disponível em; <





<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650905> >. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.105. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5645775>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.107. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5653754>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.108. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI. Disponível em; < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5654654>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula 666, de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1642>>. Acesso em 15 abr. 2019.

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