



**BREVES APONTAMENTOS DAS INCONSTITUCIONALIDADES**  
**DA MP 873/19**

Trata-se de parecer a respeito da Medida Provisória 873 que, na véspera do início do carnaval, instituiu regramento restritivo à autonomia sindical no que diz respeito à receita das entidades, visando à embaraçar as possibilidades efetivas de cobrança para o custeio das suas atividades. Vejamos o texto:

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

Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

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)



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

“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.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

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

Desta forma, como se pode ver, é um texto curto, mas que muda de forma fundamental a forma de estabelecimento de receita sindical e sua forma de cobrança direta dos associados e dos não associados. Sinteticamente, apresenta as seguintes restrições:

- (i) Unifica todas as formas de receita sindical por meio de uma única forma de cobrança;**
- (ii) Revoga o dever do empregador de desconto em folha de mensalidades e contribuições;**
- (iii) Determina que toda e qualquer cobrança deve ser realizada de forma prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado;**
- (iv) Torna nulo o estabelecimento de contribuições por decisões em assembleia geral, acordos e convenções coletivas, ou qualquer outro meio previsto em estatuto da entidade;**
- (v) Estabelece o recolhimento da contribuição sindical por boleto bancário, enviado à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa, somente se o empregado autorizar individual, expressa e previamente;**
- (vi) Impõe à entidade sindical multa e sujeita à ação penal em caso de inobservância do regramento descrito no item acima (v);**

Ocorre que tais transformações, mesmo que haja a necessidade do embate político, seja pela via parlamentar, por meio da rejeição total à MP ou por emendas, seja por meio da articulação das entidades sindicais e de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

toda sociedade civil, ainda comporta inconstitucionalidades passíveis de impugnação judicial por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Tais inconstitucionalidades estão tanto no plano formal quanto no plano material, como será visto. Da mesma forma, importante haver o marco constitucional como forma de estabelecer premissas que derivam tanto da doutrina quanto da própria constituição do Estado Democrático de Direito.

Vejamos o art. 8º da CRFB/88:

“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;**

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

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;



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;**

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.”

Todo o art. 8º tem uma premissa, que é a liberdade sindical, como será visto. Passa-se, então, ao oferecimento de razões pelas quais o texto da MP fere diretamente a CRFB/88 tanto nos aspectos formais dos requisitos necessários para sua instituição, quanto nos aspectos materiais que altera.

a) **DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Em primeiro lugar, quanto à inconstitucionalidade formal, o art. 62<sup>1</sup> da CRFB/88 determina que há dois requisitos cumulativos para a instituição da Medida Provisória, quais sejam a (i) relevância e (ii) urgência, podendo ser passível de verificação judicial dos requisitos.

---

<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.



A relevância e a urgência existem somente como fatores políticos do Governo, o que não se pode reputar como juridicamente legítimo. A edição da presente Medida Provisória tem como justificativa política, conforme o próprio secretário especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho, ser “contra o ativismo judiciário”<sup>2</sup>. Ou seja, se traduz como uma afronta à prestação jurisdicional e à inafastabilidade da jurisdição.

Soma-se a isso o contexto de proposição de Reforma da Previdência, que está em apressadas negociações entre os setores sociais, mas que da forma como apresentada trará prejuízos flagrantes a todas as modalidades de aposentadoria existentes em nome de um ajuste puramente fiscal. Sabe-se que o sindicalismo é uma força viva de tentativa de equilíbrio do pêndulo dessa discussão, e as excessivas formalidades e embaraços criados são no sentido de ferir diretamente a receita das entidades.

Dessa forma, não se está editando uma Medida Provisória em razão de potencial decurso de tempo hábil para a tramitação de Projeto de Lei que traria prejuízos ao país, o que atrairia possível justificativa jurídica legítima para sua urgência, mas de ataque pura e simples às organizações sindicais, em sua autonomia e gestão, em razão do contexto político vivenciado no país.

#### b) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Quanto ao aspecto material, é preciso rememorar as premissas a respeito da organização, autonomia e gestão sindicais e que são intrínsecos ao quadro constitucional açambarcado por todas as Constituições

---

<sup>2</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/mp-determina-que-contribuicao-sindical-deve-ser-feita-por-boleto>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

democráticas pós períodos ditatoriais, incluindo a Constituição da República Federativa do Brasil. Trata-se do que comumente é chamado de “liberdade sindical”.

A liberdade sindical é tida como um conjunto de manifestações normativas que garantem aos sindicatos e aos indivíduos componentes de sua base representativa a liberdade necessária para que sejam atingidos seus objetivos, qual seja a tutela dos interesses coletivos profissionais. É o direito dos trabalhadores e empregadores de construir, organizar e gerir organizações sindicais, sem qualquer interferência ou intervenção das autoridades públicas, constituindo-se um direito subjetivo para a livre promoção dos interesses dos representados<sup>3</sup>.

Mozart Victor Russomano classifica a liberdade sindical como expressão das seguintes maneiras: *sindicalização livre*, abrangendo as possibilidades de filiar-se ou não filiar-se a sindicato, bem como a desfiliação quando de seu interesse; *autonomia sindical*, pressupondo o direito de criar novas entidades, direito de livre organização interna e funcionamento, e o direito de criar associações de nível superior; e *pluralidade sindical*, que se refere a não obrigatoriedade do monopólio sindical<sup>4</sup>.

A sindicalização livre se manifesta na possibilidade de filiar-se e desfiliar-se de uma entidade sindical, a qualquer momento, bastando o comando volitivo manifestado pelo pertencente à categoria. A liberdade de sindicalizar-se visa, objetivamente, a uma melhor tutela daquele trabalhador - que é individualmente vulnerável - frente a eventuais abusos de seus empregadores, embora também seja um direito dos empregadores. A pluralidade sindical é a possibilidade de que, dentro da mesma base

---

<sup>3</sup> SIQUEIRA NETO, José F. Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva. São Paulo: LTr, 1991, p. 85.

<sup>4</sup> RUSSOMANO, Mozart V. Princípios Gerais de Direito Sindical. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 65-75.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

territorial, exista mais de uma entidade sindical representando trabalhadores de uma mesma categoria, profissão ou empresa.

No caso que se está tratando o aspecto mais relevante é o da *autonomia sindical*, que preza pela independência da entidade, conferindo competência, legitimidade e segurança ao sindicato em sua auto-organização.

Arouca define a autonomia sindical da seguinte forma:

“é a independência que tem o sindicato e a liberdade a que tem o trabalhador diante da organização sindical. Autonomia não é apenas liberdade frente ao Estado, mas também em face dos partidos políticos, das seitas religiosas, das organizações paralelas, parassindicais, e também dos empregadores e de suas associações de classe”<sup>5</sup>.

Ainda, complementa que a submissão do sindicato ao Estado gera o que chama de “sindicalismo oficialista”, que cria uma burocracia de dirigentes carreiristas que busca a troca de favores com o Estado, havendo como consequência o “peleguismo”, que é a possibilidade de o próprio sindicato subjugar os interesses dos trabalhadores aos interesses pessoais dos dirigentes<sup>6</sup>. Por outro lado, se antes a preocupação era justamente o atrelamento do sindicato ao Estado, a liberdade sindical também abarca a não ingerência no sentido da criação de excessivas obrigações para seu funcionamento ou seu desmantelamento, pura e simples.

---

<sup>5</sup> AROUCA, José Carlos. Organização sindical no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: LTr, 2013, p. 37.

<sup>6</sup> AROUCA, José Carlos. Organização sindical no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: LTr, 2013, p. 37.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

Dentro da classificação adotada por Otávio Pinto e Silva<sup>7</sup>, a autonomia sindical se refere à liberdade de organização, liberdade de administração e liberdade no exercício das funções. Da mesma maneira, deve ser entendida como a liberdade de constituição de entidades sindicais de outros níveis, tais como as federações e confederações.

Como já afirmado, a liberdade sindical, prevista no art. 8º da CF/88, se trata de emanção do direito fundamental à liberdade de associação (art. 5º, XVII), e, especificamente em relação ao servidor público, o art. 37, inciso VI, da Carta Magna assegura o direito à livre associação sindical.

A Organização Internacional do Trabalho, uma organização tripartite, por sua vez, também disciplina a necessidade da garantia da liberdade sindical. Tais garantias são emanadas tanto por meio de Convenções Internacionais, quanto por meio de seus peritos e comitês de acompanhamento da legislação doméstica e emissão de decisões a respeito de violações, como é o caso do Comitê de Liberdade Sindical.

Nesse bojo se verifica a afronta direta à Convenção 151 (se tratando de inconvencionalidade) ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 206/2010, que em seu art 5º, assim disciplina:

“Artigo 5

1. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de completa independência das autoridades públicas.
2. As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.

---

<sup>7</sup> SILVA, Otavio Pinto e. A questão da liberdade sindical. In: Marcus Orione Gonçalves Correia; Jorge Luiz Souto Maior. (Org.). Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: Editora LTr, 2008, v. III, p. 66-85.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

3. São particularmente considerados atos de ingerência, no sentido do presente Artigo, todas as medidas tendentes a promover a criação de organizações de trabalhadores da Administração Pública dominadas por uma autoridade pública ou a apoiar organizações de trabalhadores da Administração Pública por meios financeiros ou quaisquer outros, com o objetivo de submeter essas organizações ao controle de uma autoridade pública.”

A Convenção nº 87, intitulada “Convenção Relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização”, é o mais importante documento referente à liberdade sindical em vigência e também expressa a necessidade de garantia de independência e autonomia sindical, *in verbis*:

“Artigo 3

1. As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente seus representantes, o de organizar sua administração e suas atividades e o de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que tenha por objetivo limitar este direito ou entorpecer seu exercício legal.”

O Comitê de Liberdade Sindical - CLS, que cria precedentes de análise de violações concretas à liberdade sindical, há muito vem se debruçando sobre o tema. Quanto à gestão e organização dos sindicatos, estabelece quais regras são compatíveis ou não com os princípios de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

liberdade sindical no que se refere à eleição dos seus membros, bem como os procedimentos de gestão e autonomia funcional do sindicato.

Quanto ao tema da administração financeira, o CLS manifesta expressamente que regramentos similares ao disposto na MP 873/19 ferem diretamente a Liberdade Sindical, conforme verbetes 428, 430, 435 e 438,<sup>8</sup> conforme segue:

**“428.** O direito dos trabalhadores de constituir organizações de sua escolha e o direito destas organizações de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos e de organizar sua gestão e suas atividades supõem a independência financeira, o que implica que as organizações não sejam financiadas de modo a ficar sujeitas à discricção dos poderes públicos.

**430.** Disposições referentes à administração financeira das organizações de trabalhadores não devem ser de natureza que as autoridades públicas possam ter faculdades arbitrárias sobre elas.

**435.** Dever-se-ia evitar a proibição do desconto em folha das contribuições, que pudesse causar dificuldades financeiras para as organizações sindicais, pois não propicia o desenvolvimento de harmoniosas relações profissionais.

**438.** Toda disposição pela qual se confira às autoridades o direitos de restringir a liberdade de um sindicato para administrar e investir seus recursos como o desejar,

---

<sup>8</sup> Organização Internacional do Trabalho. Liberdade Sindical: Recopilação de Decisões e Princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT. Brasília, 1ª ed., 1997.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete Deputada Fernanda Melchionna – PSOL/RS**

dentro dos objetivos sindicais normalmente lícitos, seria incompatível com os princípios de liberdade sindical.”

Conforme demonstrado, há inconstitucionalidade de natureza formal em razão da falta de cumulação dos requisitos necessários para a edição de uma Medida Provisória. Da mesma forma, há inconstitucionalidade material em razão da afronta à Liberdade Sindical, especialmente em sua dimensão de autonomia sindical, consagrada no art. 8º da Constituição Federal. Por fim, há inconvenção em relação ao art. 5 da Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Brasil.

CONCLUSÃO

A partir dos fundamentos acima delineados, temos que o texto integral da MP 873/19 se reveste de afronta ao princípio da Liberdade Sindical. Sob qualquer ângulo que seja visualizado o texto da MP 873/19, a única conclusão que se pode chegar é que o novo regramento se trata de infringência direta aos direitos subjetivos de autonomia de gestão e administração das entidades sindicais.

Dessa forma, seja sob o aspecto formal, seja sob o aspecto material, a MP 873 é passível de exame jurisdicional em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, por afronta aos arts. 62, 8º, *caput*, e incisos I, III, e IV, todos da CRFB/88, bem como ao art. 5 da Convenção nº 151 da OIT. É o parecer, s.m.j.

Fernanda Melchionna  
Deputada Federal – PSOL/RS

Rafael Lemes  
Assessor Jurídico  
OAB/RS 83.706