

Parecer sobre a MP 873/2019

Brasília, 5 de março de 2019.

Ementa: Constitucional. Sindical. Administrativo. Mensalidades/Contribuições sindicais mensais. Desconto em folha. Ausência de ônus. MP 873/2019. Revogação. Forma de recolhimento. Boleto bancário. Desproporcionalidade. Ausência de urgência e relevância. Violação à garantia constitucional do desconto em folha (art. 8º, IV, da Constituição).

A análise que segue trata da Medida Provisória 873, de 1º de março de 2019, que revogou dispositivos da Lei 8.112, de 1990, e alterou outros da Consolidação das Leis do Trabalho, impondo ao servidor e sua respectiva entidade sindical o ônus do recolhimento das contribuições facultativas mediante boleto bancário.

A alteração extingue, portanto, o dever de a Administração Pública promover as consignações em folha decorrentes das mensalidades dos filiados.

Isso porque, no que diz respeito aos servidores públicos, antes das alterações, vigoravam os seguintes textos da alínea “c” do artigo 240 da Lei 8.112, de 1990, e parágrafo único do artigo 545 da Consolidação das Leis do Trabalho, que atribuíam à Administração empregadora o dever de descontar as mensalidades consentidas pelos filiados tanto de forma individual, como assemblear ou estatutária (já que não consta restrição específica para esta categoria), bem como de repassar tais receitas às respectivas entidades representativas:

CLT

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.

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.

Lei 8.112/1990

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

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

No entanto, foi editada a Medida Provisória 873, de 2019, que revogou ou modificou aqueles dispositivos retirando dos empregadores a responsabilidade pelo recolhimento e repasse. Assim, determinou o recolhimento das receitas sindicais unicamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, agora a ser encaminhada pela entidade sindical ao endereço residencial ou profissional do associado, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado por ele, proibindo, inclusive, as autorizações assembleares, convencionais ou estatutárias para a cobrança.

Eis seu inteiro teor:

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

“Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.” (NR)

“Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão recolhidas, pagas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado.” (NR)

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

§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser

individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição.

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

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

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

II - a mensalidade sindical; e

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

“Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa.

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

§ 2º É vedado o envio de boleto ou equivalente à residência do empregado ou à sede da empresa, na hipótese de inexistência de autorização prévia e expressa do empregado.

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

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

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

§ 3º Na hipótese de pagamento do salário em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados:

- a) o parágrafo único do art. 545 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; e
- b) a alínea “c” do caput do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

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

Dessa forma, o que historicamente sempre foi atribuído à Administração empregadora, por decorrência da Constituição da República, normativas da Organização Internacional do Trabalho, Consolidação das Leis do Trabalho e Lei 8.112, de 1990, logicamente em razão da sua posição privilegiada e estrutura qualificada, agora foi repassado para o sindicato e seu filiado, ignorando-se o interesse público primário que reside sobre a proteção à associação sindical e seus conseqüentários.

É assim que, conforme se verá adiante, a Medida Provisória 873, de 2019, padece de inconstitucionalidade por não respeitar o critério da proporcionalidade, bem como por ignorar os requisitos formais e materiais incidentes sobre a liberdade sindical, e por isso é passível de questionamento judicial.

1. Sobre a desproporcionalidade

De antemão, deve-se esclarecer que a análise não perpassará pela (in)constitucionalidade da “reforma trabalhista” operada pela Lei 13.467, de 2017, quando revogou a compulsoriedade do conhecido imposto sindical, fixando a regra da voluntariedade dos trabalhadores na composição das receitas das entidades sindicais.

Em verdade, as alterações da Lei 13.467 não modificaram significativamente as rotinas das entidades sindicais de servidores públicos, vez que, em razão das confusas revogações ou suspensões da Instrução Normativa MTE nº 1, de 2008, não tinham continuamente asseguradas as receitas decorrentes da exação constantes dos alterados artigos 578 e 579 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT)¹.

Assim, as receitas principais sempre foram aquelas que os filiados consentiam ao se associar às entidades sindicais: mensalidades sindicais (artigo

¹ CLT (redação anterior): Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo. Art. 579 - **A contribuição sindical é devida por todos aqueles 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 êste, na conformidade do disposto no art. 591.

545 da CLT²), contribuições assembleares ou confederativas previstas no inciso IV do artigo 8º da Constituição Federal), **ambas com a exclusiva finalidade de amparar os sindicalizados**, seja para custear a representação administrativa e judicial ou a prestação assistencial das mais variadas espécies³, cujos descontos eram por eles autorizados em suas folhas de pagamento.

Com efeito, o fim da compulsoriedade da contribuição sindical não tem relação jurídica ou lógica com o regime das contribuições facultativas. No entanto, a Medida Provisória 873, de 2019, em alteração incompatível com o regime das contribuições sindicais, dispensou tratamento às contribuições facultativas mirando anular precedentes judiciais que mantinham a compulsoriedade do imposto sindical revogado pela Lei 13.467, de 2017.

Em que pese a aparente violação ao princípio da publicidade e motivação dos atos públicos (aí incluídos os normativos), porquanto a mencionada Medida Provisória não veio acompanhada de uma necessária exposição de motivos, o responsável pelo setor governamental envolvido com a sua edição deu declaração à veículo de comunicação oficial sobre a finalidade da norma:

MP determina que contribuição sindical deve ser cobrada por boleto
Taxa não poderá ser mais descontada em folha

As contribuições dos trabalhadores para os sindicatos não poderão mais ser descontadas diretamente do salário. Medida provisória (MP) assinada pelo presidente Jair Bolsonaro e pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, determina que o chamado imposto sindical deve ser pago exclusivamente por boleto bancário.

Publicada ontem (1º) em edição extra do Diário Oficial da União, a MP 873 aprofunda alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O texto vale imediatamente, mas precisa ser aprovado pelo Congresso em até 120 dias para virar lei.

Desde a reforma trabalhista que entrou em vigor em 2017, a contribuição sindical deixou de ser obrigatória. Os trabalhadores precisam manifestar a vontade de contribuir para o sindicato da categoria, mas as empresas podiam continuar a descontar diretamente da folha dos empregados.

O secretário especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho, explicou, na rede social Twitter, que a medida provisória teve como objetivo esclarecer a natureza facultativa da contribuição sindical. **Segundo ele, alguns juízes continuavam a determinar o desconto automático em folha.**

“Editada hoje MPV 873, que deixa ainda mais claro que contribuição sindical é fruto de prévia, expressa e ‘individual’ autorização do trabalhador, necessidade de uma MP se deve ao ativismo judiciário que

² CLT (redação anterior): Art. 545 - Os empregadores ficam obrigados a descontar na folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao Sindicato, quando por este notificados, salvo quanto à contribuição sindical, cujo desconto independe dessas formalidades.

³ Dentre das mais comuns, tem-se a assistência médica, jurídica, etc.

tem contraditado o Legislativo e permitido a cobrança”, escreveu Marinho, que foi relator da reforma trabalhista na Câmara dos Deputados em 2017.

Pelo texto da medida provisória, o boleto bancário ou o equivalente eletrônico será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na impossibilidade de recebimento, para a sede da empresa. Caso o trabalhador não tenha autorizado o desconto, o envio do boleto – impresso ou eletrônico – fica proibido.

Em junho do ano passado, o Supremo Tribunal Federal (STF) negou os pedidos de entidades sindicais para retomar a obrigatoriedade da contribuição sindical, equivalente a um dia de salário e paga em março. Por 6 votos a 3, a corte manteve a extinção da obrigatoriedade da contribuição.⁴ (grifou-se)

Daí a necessidade de se amparar os servidores afetados pela norma, a começar pelo *controle dos fatos e prognoses*⁵ que envolvem a edição da Medida Provisória 873, de 2019.

Como se viu, é notório que o *fato* supostamente justificador da sua edição não guarda pertinência com a realidade sindical, vez que a voluntariedade sempre foi requisito essencial nas contribuições pagas pelos filiados servidores públicos (a exceção do imposto sindical, que aqui não se discute), sendo, portanto, desproporcionalmente constitucional⁶, seja na vertente da *adequação, necessidade* ou *proporcionalidade estrita* a medida interventiva na relação harmoniosa estabelecida entre o autor e seus sindicalizados.

Por outro lado, a *prognose* dos efeitos da Medida Provisória 873, de 2019, igualmente revela a sua desproporcionalidade constitucional, pois o seu *excesso* legislativo inevitavelmente inviabilizará o funcionamento das entidades sindicais, dado o desestímulo que causa ao filiado ao exigir-lhe assinatura escrita (quando funcionam outros expedientes de igual valor, tais como as autorizações assembleares ou o direito de oposição), bem como o transtorno de ter que

⁴ Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-03/mp-determina-que-contribuicao-sindical-deve-ser-feita-por-boleto>>. Acesso em 4 de fevereiro de 2019.

⁵ Segundo os ensinamentos de Gilmar Mendes: “Hoje não há como negar a “comunicação entre norma e fato” (Kommunikation zwischen Norm und Sachverhalt), que, como ressaltado, constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos. [...] É certo, por outro lado, que o Tribunal que exerce as funções de Corte Constitucional não pode deixar de exercer a sua competência, especialmente no que se refere à defesa dos direitos fundamentais em face de uma decisão legislativa, sob a alegação de que não dispõe dos mecanismos probatórios adequados para examinar a matéria. **Em verdade, tal como já apontado, a competência do Tribunal para examinar os fatos e prognoses legislativos advém da própria competência que lhe é constitucionalmente reconhecida para proceder à aferição de leis ou atos normativos em face do parâmetro constitucional**”. (Trecho dos Comentários ao art. 6º, § 1º da Lei 9.882/1999. In: MENDES, G. F., Arguição de descumprimento de preceito fundamental, 2ª Ed., São Paulo: Saraiva)

⁶ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. Revista Diálogo Jurídico, vol I, nº5, Bahia, Ago 2001.

providenciar mensalmente o pagamento de boleto bancário (pelo que se depreende, sequer o débito automático em conta estaria autorizado).

Não se pode ignorar o transtorno que o próprio filiado sofrerá, pois, por exemplo, muitos planos de saúde e outros benefícios e facilidades são intermediados pelas respectivas entidades sindicais com empresas conveniadas, tendo por requisito essencial estar o associado em dias com as suas obrigações financeiras. Eventual (e esperado) descuido do sindicalizado com o pagamento o impedirá de gozar dos benefícios do direito de associação, o que não acontecia com a automaticidade e facilidade viabilizada pela consignação em folha.

Igualmente, a Medida Provisória trará duplo prejuízo às entidades sindicais, pois, além da esperada redução de receita decorrente das dificuldades de pagamento a serem enfrentadas pelos seus filiados, terão que suportar novo ônus financeiro para a emissão e entrega dos boletos bancários, sendo que, anteriormente, tais transferências eram realizadas a custo zero ou reduzidíssimo pela Administração, já que gerencia o sistema de consignações obrigatórias e facultativas desses servidores (como consta, por exemplo, do Decreto Presidencial 8.690, de 2016).

A analisada desproporcionalidade fática e prognosticada é reflexo da desobediência dos requisitos de urgência e relevância exigidos pela Constituição da República para a edição de medidas provisórias, conforme se passa a demonstrar.

2. Sobre a inconstitucionalidade formal

A autorização constitucional para a edição de Medidas Provisórias está calcada nos requisitos inafastáveis da urgência e relevância da medida (Emenda Constitucional 32, de 2001)⁷, inseridas exatamente em decorrência do abuso dessa capacidade atípica do Executivo como mecanismo de governabilidade, ao invés da sua natureza de pronta resposta a situações realmente excepcionais⁸.

Sobre esses aspectos formais legitimadores, a Corte Constitucional já firmou a possibilidade do controle judiciário quando manifesto o abuso do poder de legislar (ADI 162-1/DF, ADI 295-3), inclusive em virtude da inexistência de um estado de necessidade capaz de respaldar a medida, que se

⁷ Constituição da República: 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.

⁸ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Comentários ao art. 62. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1155.

verifica apenas numa inadiável “resposta normativo-estatal. Uma solução oficial tão instantânea que não pode esperar sequer a tramitação de um projeto de lei em caráter de urgência” (ADI 3.964), que não se convalida em eventual conversão (ADI 4.048).

Esses requisitos formais são (ou, neste caso, poderiam ser) verificados na justificativa da Medida Provisória em obediência ao princípio da motivação dos atos discricionários. Tão importante é a importância das razões explícitas da medida provisória que o Congresso Nacional editou a Resolução nº 1, de 2002, a qual, em seu § 1º do artigo 2º, faz menção à motivação dispendo: “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”.

Apesar desses pressupostos, a motivação que se desprende da Medida Provisória 873, de 2019, evidencia os vícios formais da norma ante à ausência de urgência e relevância, portanto, carece da excepcionalidade indispensável ao exercício dessa competência constitucional.

É que, não bastasse a ausência de congruência dos *motivos determinantes* posteriormente revelados, percebe-se que a medida em questão foi editada com o propósito de “pacificar” questões pendentes desde a extinção do imposto sindical, discutidas há quase dois anos, desde a Lei 13.467, de 2017. Daí porque não se poderia adotar o rito legislativo atípico para o tema, pois, efetivamente, não se está diante de um contexto fático emergencial ou relevante que não possa aguardar a saudável discussão democrática pelo processo legislativo regular (principalmente neste grave caso em que o Executivo tenta embaraçar o exercício da função típica do Judiciário de intérprete da Lei).

As medidas provisórias são excepcionalíssimas, pois, se não atendidos os requisitos (relevância e urgência), certamente esbarram no critério de legitimidade da legislação, posto que não permitem o *uso discursivo da razão pública* no processo legislativo⁹, e assim anulam o princípio democrático e a soberania do povo, pois violam o inafastável procedimento deliberativo, assentado na liberdade política do povo e seus representantes.

Nesse caso, há também de se considerar que, ao rol de vedações para edição de medidas provisórias constantes do § 1º do artigo 62 da Constituição, devem ser acrescidos os temas que envolvam liberdade sindical, quando respaldados por normativas internacionais aprovadas pelo Brasil, por força do § 2º

⁹ HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. I, trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 114-115.

do artigo 5º da Carta Magna, pois assevera que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes [...] dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Ora, as Convenções OIT 144 e 151, ambas aprovadas pelo Brasil, determinam que os temas que envolvam o sindicalismo público devem ser precedidos de procedimentos deliberativos com as entidades representativas, justamente em função desse princípio do discurso que impede a edição de medidas provisórias em temas sensíveis para o estado democrático de direito:

Convenção 144

Art. 2 — 1. Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção compromete-se a pôr em prática procedimentos que assegurem consultas efetivas, entre os representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores, sobre os assuntos relacionados com as atividades da Organização Internacional do Trabalho a que se refere ao artigo 5, parágrafo 1, adiante.

Convenção 151

Artigo 7 Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

Então, quando notoriamente usurpa a competência que lhe foi conferida (por não ter qualquer situação de urgência que lhe autorizasse excepcionalmente), o Poder Executivo inconstitucionalmente sobrepõe sua vontade sobre a autonomia individual dos filiados que já autorizavam os descontos em folha, pior, sob o argumento de questões morais (suposta abusividade do sistema de contribuições sindicais)¹⁰, pois assuntos que afetam a individualidade (que, nesse caso, tem implicações diretas sobre a coletividade sindical) devem passar pelo processo democrático de formação do direito.

Assim, a edição da Medida Provisória nº 873, de 2019, acaba por afrontar os direitos políticos dos cidadãos a partir de quando subtrai a participação em todos os processos de deliberação, discursos e de decisão relevantes para a formação da lei, tendo por consequência o governo de uma pessoa só ao invés de o governo da vontade popular conforme objetiva a forma democrática de Estado, onde o prejuízo reside principalmente na sobreposição de uma única razão moral

¹⁰ HABERMAS, J. Op. cit. P. 138

quando, em verdade, esse instituto depende de assentimento coletivo, especialmente em se tratando de liberdade sindical.

3. Sobre a inconstitucionalidade material

A regra que anula as alterações da Medida Provisória 873, de 2019, consta do inciso IV do artigo 8º da Constituição da República, que assegura às entidades sindicais o desconto em folha das suas contribuições:

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;

Para a compreensão do alcance desse dispositivo, são dispensáveis excertos doutrinários, pois, à unanimidade, redundam no que já disse o Supremo Tribunal Federal em caso específico em que se tentou, por norma infraconstitucional, retirar a garantia de entidade sindical de servidores públicos estatutários do desconto em folha:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. DESCONTO EM FOLHA. SERVIDOR PÚBLICO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CANCELAMENTO. PORTARIA. A portaria, conquanto seja ato de natureza administrativa, pode ser objeto de ação direta se, como no caso, vem a estabelecer prescrição em caráter genérico e abstrato. **O cancelamento do desconto, em folha, da contribuição sindical de servidor público do Poder Judiciário, salvo se expressamente autorizado, encerra orientação que, prima facie, se revela incompatível com o princípio da liberdade de associação sindical, que garante aos sindicatos o desconto automático daquela parcela**, tão logo haja a filiação e sua comunicação ao órgão responsável pelo pagamento dos vencimentos. A repercussão econômica desse cancelamento autoriza, por outro lado, concluir pela conveniência da suspensão cautelar do dispositivo. Medida liminar deferida, em parte, para que a portaria não produza efeitos em relação as deduções a título de contribuição sindical daqueles servidores. (ADI 962 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 11/02/1994)

A situação é idêntica, pois, naquele caso, *mutatis mutandis*, o Supremo Tribunal Federal afirmou que qualquer outra regra que destoasse do sistema de consignação sindical disposto na Lei 8.112, de 1990, estaria em desacordo com o previsto no inciso IV do artigo 8º da Constituição, para todo o tipo de receita voluntária (contribuição confederativa ou mensalidade sindical).

Segundo o voto vencedor, “o ato de associar-se ao sindicato gera

o efeito necessário e suficiente para que a contribuição instituída possa ser cobrada naquelas condições, tão logo efetuadas as devidas comunicações” (Voto do Min. Ilmar Galvão na ADI 962 MC).

Portanto, as exigências da Medida Provisória 873, de 2019, implicam em restrição incompatível com a segurança da sistemática de consignações até então praticada (já que esta seria uma dos infundados preconceitos contra as receitas sindicais), vez que o ato voluntário de filiação, com o preenchimento dos documentos e formulários de cada sindicato, fazem prova suficiente do seu aceite expresso, individual e escrito perante a Administração consignante.

Não é preciso maiores divagações para entender a violação ao inciso I do artigo 8º da Constituição, quando veda ao Poder Público “a interferência e a intervenção na organização sindical”, já que a liberdade sindical pressupõe a autonomia no gerenciamento das finanças, admitindo-se a participação do Estado apenas para potencializar as receitas constitucionalmente admitidas, e não o contrário.

Atento a isso, o Comitê de Liberdade Sindical (Organização Internacional do Trabalho), em relatório sobre o acompanhamento das Convenções nos Estados signatários, circunstanciou as investidas ilegítimas do Poder Público sobre a autonomia financeira e gerencial das entidades.

Na medida em que entende ser compatível com a liberdade sindical a obrigação de submissão de balanços anuais de receitas (até mesmo para as justificativas com o Fisco), bem como a ação interventiva apenas quando existam fundadas suspeitas de desvios ou fraudes à lei e desde que haja a provocação motivada de mais de 10 integrantes da categoria¹¹, o Comitê reputa atentatório a esse postulado a legislação que regula em detalhes o gerenciamento das receitas sindicais, inclusive sobre a administração interna (como ocorrerá neste caso, com a imposição de emissão de boletos), bem como repudia a imposição de penalidades pelo não cumprimento do modelo estatal de controle das receitas:

[...] 110. However, **it would be incompatible with the Convention if the law gave the authorities powers of control which go beyond these principles**, or which tend to over-regulate matters that should be left to the trade unions themselves and their by-laws. This may take the form of extended control over the financial management of organizations, **or legislative provisions which regulate in detail certain aspects of the internal**

¹¹ General Survey on the Fundamental Conventions Concerning Rights at Work in Light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, ILC, 101st Session, 2012, Committee of Experts, ILO Geneva, 2012, p. 43. Disponível em <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf>.

administration of organizations. Examples include provisions which: [...]

- restrict the freedom of trade unions to invest, manage and use their assets as they wish for normal and legitimate trade union purposes;
- intervene in the determination of the use of the assets of the trade union to pay fines or penalties imposed on the organization or on a trade union leader in the performance of her or his duties.¹² (grifou-se)

Não é por menos que o Comitê de Liberdade Sindical editou o Verbete 435, no qual, *contrario sensu*, abomina a extinção das consignações em folha como meio de recolhimento das receitas sindicais:

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.¹³

E, como anteriormente visto, a prognose possível da nefasta ingerência da Medida Provisória 873, de 2019, será a do duplo prejuízo para as entidades sindicais, que terão perda de receita e, concomitantemente, acréscimo de despesas com os tais boletos bancários (inclusive com a entrega no domicílio do associado).

Com isso, serão fulminados os incisos III e V do artigo 8º e inciso VI do artigo 37 da Constituição¹⁴, pois, a falta da verba inviabiliza o direito desses servidores em ter a efetiva representação pela entidade sindical.

Evidentemente, por se tratar de instituição sem fins lucrativos, é impossível a essas entidades sindicais sustentarem a representação gratuita da categoria, pois, conforme percebido por Cass e Sustain, “a legal right existis, in reality, only when and if it has budgeraty costs”¹⁵, vez que o direito subjetivo de representação sindical não pode ser dissociado do elemento que interliga a sua aplicação: os seus custos financeiros.

Porque a representação sindical também é atividade de interesse público, é aplicável ao caso a acertada visão desses doutrinadores de que *não há direitos sem custos*, a partir das seguintes premissas: (i) um ente sem recursos é

¹² Op. Cit. p. 43-44.

¹³ Disponível em <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_231054.pdf>

¹⁴ Constituição: Art. 8º [...] III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; [...] V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; [...] Art. 37 [...] VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

¹⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The Cost of Rights - Why Liberty Depends on Taxes, New York and London: W. M. Norton, 1999. Pg. 19

incapaz de proteger direitos (*Why a penniless State cannot protect rights*); (ii) as limitações financeiras demonstram a falácia da absolutização dos direitos subjetivos (*Why rights cannot be absolute*); razão pela qual (iii) o exercício de direitos invoca responsabilidades financeiras de seus usuários (*Why rights entail responsibilities*).

Afinal, liberdade, sem viabilidade de recursos para o seu uso, é mera utopia: “[...] philosophers also distinguish between liberty and the value of liberty. Liberty has little value if those who ostensibly possess it lack the resources to make their rights effective¹⁶”.

Ora, com a extinção da contribuição compulsória, da qual as entidades de servidores sequer tinham a certeza do seu recebimento (e tampouco contavam com ela), restou às contribuições voluntárias o sustento da própria existência da entidade e a sua atividade nuclear, que é a **defesa potencial** de toda a categoria objeto da sua representação (inciso III do artigo 8º da Constituição), para financiar aquelas batalhas sindicais em favor da categoria.

Outra observação que sustenta a natureza existencial dessas receitas embaraçadas pela Medida Provisória 873, de 2019, se relaciona com a própria liberdade de associação, pois, **para que haja a opção de o trabalhador não se sindicalizar, filiar-se ou manter-se filiado (inciso V do artigo 8º da Constituição), deve preexistir uma entidade sindical para que o empregado possa exercer essas faculdades.**

Se considerada, então, essa finalidade das receitas sindicais, inclusive em prol do custeio da defesa potencial e a existência mínima da entidade sindical, e tendo em vista que as entidades não contarão com o financiamento dessa verba, não se sustenta qualquer defesa sobre a constitucionalidade da Medida Provisória 873, de 2019.

4. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que:

(a) é inconstitucional toda a Medida Provisória 873, de 1º de março de 2019, notadamente as alíneas “a” e “b” do seu artigo 2º, por violação ao *caput* e incisos I, III, IV e V do artigo 8º, inciso VI do artigo 37 e artigo 62, todos da Constituição da República, bem como às Convenções OIT 144 e 151;

(b) sem prejuízo das ações do controle concentrado perante o

¹⁶ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. Op. Cit. Pg. 20.

Supremo Tribunal Federal (por exemplo, ação direta de inconstitucionalidade), cuja legitimidade é exclusiva, neste caso, das confederações sindicais (além do Procurador-Geral da República, Ordem dos Advogados do Brasil e partidos políticos com representação no Congresso Nacional), as entidades sindicais que utilizavam das consignações em folha podem ajuizar ações coletivas perante a Justiça Comum, com pedido de inconstitucionalidade incidental da Medida Provisória 873, de 1º de março de 2019, para que sejam mantidos os descontos sem ônus e sem qualquer outra exigência.

É o parecer.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi M. Cassel
OAB/DF 22.256