

**AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL.**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI<sup>1</sup>**, entidade sindical de grau superior inscrita sob o CNPJ nº. 33.746.256/0001-00 com sede localizada na Avenida W3 Norte - Quadra 505 - Conjunto A, CEP: 70730-540, Brasília - DF, vêm por intermédio de seus advogados que esta subscrevem<sup>2</sup>, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, I, alíneas “a” e “p”, 103, IX, da Constituição Federal (regulamentados pela Lei Federal nº 9.868/99, ajuizar a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO LIMINAR DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 873/2019, publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de março de 2019, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho, bem como revoga dispositivo da Lei n. 8.112/90, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

<sup>1</sup> **Doc. 01.** Cópia do Estatuto Social e Ata de Posse da Diretoria.

<sup>2</sup> **Doc. 02.** Procuração.

## 1. PRELIMINARMENTE

### **Da necessidade de distribuição por prevenção ao Ministro Edson Fachin, Relator da ADI 5794 e ADC 55.**

O Regimento interno do Supremo Tribunal Federal no seu artigo 77- B prevê que “*Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos*”.

Antes de ingressar no mérito, importante salientar que, nesse caso, torna-se imprescindível a observação conjunta de cenários, como o da força vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade sobre o financiamento sindical, objetivando um olhar sistêmico sobre as implicações imediatas da Medida Provisória nº. 873 no cotidiano das entidades sindicais e dos trabalhadores.

Com o advento da Lei nº 13.467/2017, que promoveu a denominada “reforma trabalhista”, foi extinta a contribuição sindical obrigatória, passando-se a exigir prévia e expressa autorização do empregado ou servidor público componente da categoria profissional respectiva. A constitucionalidade da referida alteração legislativa foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da ADI 5794 (julgada em conjunto com outras 18 ADIs) e da ADC 55.

A Medida Provisória nº 873, editada em 1º de março de 2019, estabelece, contudo, em dissonância com o que foi julgado por esta E. Corte, nova forma de pagamento das contribuições facultativas, as quais, por *ratio essendi*, contam com prévia manifestação de vontade do sindicalizado, passando a impor seu pagamento por boleto.

Isso porque o Supremo Tribunal Federal ao decidir sobre a constitucionalidade da Lei nº 13.467/2017 que tornou a contribuição sindical facultativa, fundamentou a sua decisão sob o aspecto do Direito Constitucional à liberdade de associação, sindicalização e de expressão.

Além disso, no julgamento da ADI 5794, que deliberou sobre o tema da contribuição sindical compulsória, as palavras da maioria dos Ministros foram: Liberdade, Autonomia Financeira, Não Intervenção do Estado, dispondo os sindicatos de novas formas de custeio, instituídas pela assembleia da categoria ou por meio de negociação coletiva.

Dessa forma, podemos perceber que a Medida Provisória 873 possui conteúdo completamente divergente do recente julgamento desta Corte sobre o tema financiamento sindical.

A interferência na organização sindical pretendeu delimitar o poder da assembleia, podendo promover inclusive retrocesso social para instauração de dissídios econômicos e de greve, assim como todo o arcabouço constante na legislação e nos Estatutos, intervindo na organização sindical para proibir a atuação coletiva quanto ao custeio sindical e à sobrevivência dos sindicatos.

Além disso, toda a matéria amplamente discutida teve como orientação a possibilidade das entidades sindicais contarem com a arrecadação associativa, essa sim, totalmente dependente da livre vontade de filiação do trabalhador. Ora, alterando todo o viés das contribuições facultativas, impondo às entidades sindicais o ônus de permanecer com a arrecadação e dificultando o seu recolhimento, necessário de faz que a matéria seja enfrentada de forma sistêmica e em consonância com o que já foi decidido pelo STF.

Sendo assim, requer que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade seja distribuída preventivamente ao Ministro Edson Fachin, relator das ações diretas de inconstitucionalidade que versam sobre a contribuição sindical, nos termos do artigo 77 – B do Regimento interno do Supremo Tribunal Federal.

## 2. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO:

A presente **ação** tem o escopo de ver reconhecida a **inconstitucionalidade** da **Medida Provisória nº 873/2019** sob os seguintes aspectos:

- **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A MP 873/2019, sob o ponto de vista formal do processo legislativo, padece de inconstitucionalidade por não observar os requisitos exigidos para edição da medida provisória, quais sejam, a presença de urgência e relevância a autorizar tal proposição legislativa, conforme exige o art. 62 da Constituição Federal, além de violar o princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal.

Isto porque, não se identifica nenhuma situação extraordinária ou de anomalia no sistema, tampouco de anormalidade ou ruptura no plano da vida real quanto à matéria a autorizar a edição de medida excepcional. Além disso, é recente o tratamento da matéria no plano legislativo pela Lei nº 13.467/2017.

Além disso, a MP 873/2019 não contemplou em sua tramitação oficial a exposição de motivos elaborada pelo Presidente da República evidenciando a necessidade de sua edição.

- **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

**A Medida Provisória 873/2019** passou a estabelecer que:

*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*

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

*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*

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

*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.*

Com relação ao mérito, a MP 873/2019 atenta contra os princípios constitucionais da liberdade e autonomia sindical e da representação por categoria (**incisos I, III e IV do art. 8º e inciso VI do art. 37 da Constituição Federal**) na forma de organização e administração financeira das entidades sindicais.

Vale, ainda, mencionar o **inciso XVIII do art. 5º da CF** que veda, especificamente, a interferência estatal no quesito funcionamento das associações, inclusive, de classe como são as entidades sindicais.

Cumpra mencionar que, igualmente, do ponto de vista individual do próprio trabalhador, estaria sendo interdita, se nenhuma justificção plausível, a sua manifestação de vontade e de iniciativa, ou seja, a sua autonomia da vontade e liberdade de contratar, garantida pelo **inciso IV do art. 1º da CF**: “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

Finalmente, vale mencionar que, independentemente da própria inconstitucionalidade que envolve o conceito e a possibilidade prevista pela Lei 13.467/2017, do negociado prevalecer sobre o legislado, o fato é que a MP 873/2019 estabelece que o legislado prevaleça sobre o negociado, justamente, numa relação entre sindicato e trabalhador.

### 3. DOS PRESSUPOSTOS

#### a) DO CABIMENTO

A ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, tem como objeto a declaração de inconstitucionalidade, **em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual.**

Os dispositivos questionados na presente ação foram introduzidos ao ordenamento jurídico por meio de **Medida Provisória**, que é uma espécie normativa que possui força de lei, utilizada em urgências, com prazo determinado e com eficácia imediata.

Logo, tendo como objeto a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da referida norma federal, enquadra-se perfeitamente na hipótese de cabimento prevista na Constituição Federal.

#### b) DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Autora inscreve-se no **art. 103, IX, da CF** como entidade legitimada a ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade em defesa da categoria representada.

A **Confederação** postulante é uma entidade sindical de grau superior e com base nacional constituída com o objetivo de promover a **coordenação dos trabalhadores na indústria**, contando com mais de 600 entidades vinculadas, dentre federações e sindicatos, tendo em sua base de representação mais de 5 milhões de trabalhadores.

Assim, considerando que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria congrega todos esses trabalhadores de modo a desenvolver a ação unitária e coordenada, comprometida com o bem comum, a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais e a promoção da justiça e da paz social, verifica-se o aspecto principal da evidência de sua representatividade e a pertinência temática entre a matéria ventilada na presente ADI.

Como se sabe, as entidades sindicais possuem o dever constitucional de promover a defesa não somente dos direitos individuais e coletivos, mas também os interesses da categoria, conforme dispõe o art. 8º, III, da CF.

Por entidades sindicais entendem-se também as confederações, que atuam como órgãos representativos situados no âmbito de uma categoria. E que também possuem atribuição de representar política e juridicamente os interesses de determinado grupo ou classe social.

Ademais, o estatuto social da Autora estabelece como princípios e prerrogativas da Confederação: *“Representar, em âmbito nacional, perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os interesses das entidades sindicais de trabalhadores na indústria, representados pela CNTI, atuar, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com os trabalhadores na indústria, representados pela CNTI, representar e defender perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os trabalhadores industriários representados pela CNTI e não representados por entidades sindicais, inclusive celebrando acordos, convenções coletivas de trabalho ou suscitando dissídios coletivos”*.

Nessa perspectiva, resta comprovada a legitimidade e representatividade da Confederação autora, bem como seu interesse processual na causa.

## **4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **a) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A medida provisória é uma espécie normativa que possui força de lei, utilizada em urgências, com prazo determinado e com eficácia imediata, e encontra-se prevista no artigo 62 da Constituição de 1988, o qual aduz:

---

<sup>3</sup>Código Civil. Encontrado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado pela última vez em: 22/08/2018.

# ZILMARA ALENCAR

## CONSULTORIA JURÍDICA

*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.*

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

*I - relativa a:*

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

*b) direito penal, processual penal e processual civil;*

*c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;*

*II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;*

*III - reservada a lei complementar;*

*IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.*

*§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.*

*§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.*

*§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.*

*§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.*

*§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de*

# ZILMARA ALENCAR

## CONSULTORIA JURÍDICA

*urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.*

*§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.*

*§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.*

*§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.*

*§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.*

*§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.*

*§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.*

Verifica-se que no referido artigo há a conjunção aditiva entre dois pressupostos – urgência e relevância – fazendo com que a presença de ambos, simultaneamente, seja condição *sine qua non* para que o Presidente da República possa editar uma medida provisória.

Assim, a urgência e a relevância da matéria tratada na medida provisória devem ser significativas a ponto de justificar o afastamento do rito convencional do processo legislativo, justificando o deslocamento da competência legislativa para o Executivo. **Atender a esses dois pressupostos constitui condição necessária para que as medidas possam se adequar**

**à finalidade para a qual foram previstas, sem ameaçar a harmonia entre os Poderes da República.**

Assim, a escolha por parte da Presidência da República do meio normativo, qual seja Medida Provisória, que deve ser utilizado de maneira restritiva, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo.

Isso porque a medida provisória é, inegavelmente, uma das medidas mais autoritárias do processo constitucional brasileiro, pois consiste em um instrumento pelo qual o Poder Executivo se sobrepõe ao Poder Legislativo, ditando quais são as matérias e instrumentos normativos que o parlamento deve analisar com prioridade, desconsiderando que essa apreciação deveria ser feita pelo próprio parlamento, e não determinada por elementos unilaterais e estranhos aos representantes eleitos pelo povo.

Ora, a democracia brasileira tem como um dos pilares a tripartição dos poderes e estes poderes, independentes e equilibrados, possuem funções típicas e atípicas. É próprio do Poder Legislativo legislar, cabendo ao Executivo em casos específicos. Com base nesse raciocínio, a edição de medida provisória se enquadra em um contexto de exceção do processo legislativo, em que ela surge para evitar uma situação caótica e extrema. Portanto, para editá-la é essencial que sua formulação seja relevante e que a falta desta acarrete uma situação de desordem, uma iminência de desgoverno ou dano extremo social ou econômico.

Além dessa relevância, é necessário o requisito da urgência. Urgente é aquilo em que a abstenção levará a um dano irreparável, não podendo ser adiada. Nesse sentido assevera Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>:

mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer

<sup>4</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 20ª edição. São Paulo-SP; Editora Malheiros; 2006; p. 118.

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora.

Ocorre que, apesar da Medida Provisória possuir objetivo específico, ultimamente, verifica-se a utilização discricionária deste tipo normativo. Sobre o assunto, leciona Bernardo Pereira e Carlos Muller<sup>5</sup>

*Medida Provisória só deve ser usada em situações específicas, mas na prática o Executivo tem feito uso indiscriminado deste dispositivo. Não só o número total de Medidas Provisórias tem crescido a cada legislatura nesta década, mas também muitas medidas vêm sendo reeditadas um grande número de vezes, já que o Congresso raramente as desafia.*

Como exemplo, podemos citar a questionada Medida Provisória nº 873/2019, que tem por objetivo alterar dispositivos que tratam da contribuição sindical, e de outras contribuições que são instituídas pelas entidades sindicais, para dispor que deve haver autorização prévia e expressa individual do empregado ou empresa para o pagamento destas.

Também dispõe que a contribuição confederativa, mensalidade associativa ou qualquer outra estabelecida por estatuto ou norma coletiva serão exigidas apenas dos sindicalizados à entidade.

Pois bem. Na exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Economia ao Presidente da República acerca da Medida Provisória n. 873/2013 no que tange à relevância e urgência, assim dispõe:

**A urgência e relevância decorrem da necessidade do dever estatal de não ingerência sobre as organizações sindicais e representativas, uma vez que o custeio das entidades deve ser realizado por meio de recursos privados, tendo em vista a inegável natureza privada dessas entidades, sem qualquer interferência,**

<sup>5</sup> PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Pág. 48

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

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.

Ora, depreende-se dos argumentos expostos, que a **referida MP não observa qualquer dos requisitos estabelecidos no art. 62 da Constituição Federal, pois não se verifica qualquer relevância e urgência, nos conceitos expostos anteriormente, sobre a matéria que ela disciplina. Não há qualquer impacto ou dano econômico ou social que deve ser remediado de forma imediata que justifique a edição da MP 873/2019.**

**A alteração da forma de recolhimento e pagamento das contribuições destinadas às entidades sindicais não tem comprovada repercussão positiva em relação ao erário público, aos trabalhadores e à sociedade em geral.**

Na própria Nota Técnica de Medida Provisória n. 06/2019 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados foi afirmado que a referida norma não repercutirá efetivamente no orçamento público:

(...) A extinção da compulsoriedade da contribuição sindical, decorrente da sanção da referida Reforma, retirando a natureza pública desta receita, eliminou qualquer resquício de fiscalidade que ainda lhe restava, **de modo que as alterações em sua arrecadação, promovidas pela Medida Provisória n. 873/2019, não possuem**

qualquer implicação em matéria orçamentária ou financeira pública.

(...)

**O efeito fiscal direto líquido da MP 873/2019, portanto, deve ser nulo.**

Nesse diapasão, é evidente e objetiva a carência dos dois requisitos elencados no art. 62 da CF/88, o que torna a medida provisória inconstitucional, consistindo em mero instrumento de poder que visa a satisfação exclusiva dos anseios do Poder Executivo, ferindo, dessa forma, o Estado Democrático de Direito.

Inclusive, este Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido da necessidade do controle de constitucionalidade das medidas provisórias, especialmente quanto aos pressupostos de relevância e urgência, a fim de impedir excesso de poder ou situação de manifesto abuso institucional, *verbis*:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, **para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput).** Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, **estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República.** (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

[ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

Assim, não restam dúvidas de que a matéria versada pela MP teria que ser discutida amplamente nas duas casas do Congresso Nacional, com a oitiva de todos os interessados. Inclusive, tendo em vista que as Convenções n. 144 e 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificadas pelo Brasil, dispõem que questões como as disciplinadas na MP 873/2019 devem ser precedidas de discussão e negociação com os representantes do Governo, os empregadores e trabalhadores:

Convenção n. 144

ARTIGO 2º

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 o Artigo 5, parágrafo 1, adiante.

Convenção n. 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.

Ademais, outro ponto que merece destaque é a conseqüente inconstitucionalidade dos dispositivos em virtude da renúncia fiscal operada.

Como dito, a alteração promovida pela Medida Provisória n. 873/2019 condiciona o

# ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

recolhimento da contribuição sindical, propriamente dita, à autorização individual e, ainda, dispõe que deverá ser feito exclusivamente por boleto bancário ou equivalente eletrônico, conforme art. 582.

Ocorre que o disposto no art. 589 da CLT, que não foi alterado e permanece vigente, dispõe que 10% da importância da arrecadação da contribuição sindical, no caso da representação laboral, será destinada à Conta Emprego e Salário, ou seja, à União. Assim, em que pese a Nota Técnica 06/2019 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, entender que nenhuma das medidas adotadas pela MP 873/2019 possui repercussão fiscal direta negativa, a exigência de autorização individual e o pagamento exclusivamente por boleto bancário, gerará renúncia de receita pela União, cujo fato foi desprezado na edição da medida provisória.

Dessa forma, claramente se conclui pela renúncia fiscal realizada pela União contrariando expressamente o que dispõe a Constituição Federal em seu art. 150, §6º e art. 165, §2º.

Ainda sobre o tema da renúncia fiscal e da inconstitucionalidade formal, destaca-se violação ao art. 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual dispõe que tramitação de proposição legislativa que acarrete renúncia fiscal deverá ser analisada sob o critério do impacto orçamentário, *verbis*:

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Em consonância com o disposto nos referidos artigos, os arts. 14 a 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) dispõe sobre o controle de renúncias fiscais e de despesas obrigatórias de caráter continuado, oriundas de leis, medidas

provisórias e atos normativos, submetendo à sistemática de estimativa e compensação tanto o legislador, independente do Poder iniciante, como o administrador. Assim, deve ser demonstrado previamente ao ato, seu impacto orçamentário-financeiro.

Assim, além da violação ao disposto no art. 62 da Constituição Federal e ao princípio da separação de Poderes, previsto no art. 2º da CF/88, a edição da Medida Provisória n. 873/2019 viola também o art. 150, §6º e art. 165, §2º, da Carta Maior, bem como o art. 114 do ADCT.

## b) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Medida Provisória nº 873, de 1º de março de 2019, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho, alterada em 2017 pela Lei n. 13.467, para estabelecer que: a) qualquer contribuição estabelecida por entidade sindical deve observar a regra de autorização prévia e expressa do empregado ou empresa, destacando que essa autorização deve ser individual; b) instrumento coletivo ou assembleia geral não podem decidir pela autorização da contribuição; c) a contribuição confederativa, a mensalidade associativa ou qualquer outra estabelecida por estatuto social ou norma coletiva somente poderão ser exigidas dos sindicalizados à entidade; d) a contribuição sindical devidamente autorizada deve ser paga por boleto bancário.

Além disso, revoga o art. 240, c, da Lei n. 8.112/90 que tratava da possibilidade de desconto em folha, sem ônus, dos servidores públicos federais das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral.

Esse conjunto normativo afigura-se claramente contrário à Constituição da República. Vejamos.

Na exposição de motivos do ato normativo ora impugnado, ao versar sobre as razões para a revogação da alínea “c” do art. 240 da Lei n. 8.112/90, aduziu o seguinte:

4. Tendo em vista a **nítida natureza privada dessas entidades e o dever estatal de não ingerência sobre as organizações sindicais e representativas** deve-se concluir que o **custeio das entidades deve**

**ser realizado por meio de recursos privados, provenientes das contribuições individuais dos servidores voluntariamente filiados,** sem qualquer interferência, participação ou uso da Administração Pública.

Ora, a referida exposição de motivos e o teor da Medida Provisória n. 873/2019 desconsideram a natureza jurídica dos sindicatos, que apesar de ser de direito privado, se distanciam das demais associações, por suas funções serem voltadas à defesa e incremento de interesses coletivos profissionais e materiais de trabalhadores e de empregadores.

Assim, os sindicatos distanciam-se das demais associações por serem, necessariamente, entidades coletivas, e não simples agrupamento permanente de duas ou de algumas pessoas. Distanciam-se ainda mais das outras associações por seus objetivos essenciais estarem concentrados na defesa e incremento de interesses coletivos profissionais de trabalhadores.

As funções dos sindicatos são indicadas pelo art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, o qual dispõe que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, constituindo em um dos três pilares fundamentais do sistema sindical brasileiro previsto no art. 8º da CF/88: a unicidade sindical (art. 8, II), a representação estruturada por categoria (art. 8º, III) e a contribuição sindical (art. 8º, IV, parte final), *verbis*:

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

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 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);

De acordo com Amauri Mascaro Nascimento<sup>6</sup>:

Por defesa dos direitos deve-se entender a exigência do cumprimento da lei ao conferir que é direito dos trabalhadores (art.7º, CF).

Por defesa dos interesses dos representados o que se deve interpretar é a faculdade que tem o sindicato de postular para os seus representados vantagens não estabelecidas pela lei por meio da negociação coletiva ou dissídio coletivo.

Interesses coletivos são o que abrangem a totalidade da categoria.

Interesses individuais da categoria são aqueles atribuídos aos membros da categoria de forma singular como a reivindicação por substituição processual de direitos não assegurados pelos empregadores.

Ou seja, a Constituição Federal estabelece um modelo de representação sindical em que todos os integrantes da categoria são representados pelo sindicato, devendo haver uma contrapartida financeira equivalente.

Entretanto, esse novo conjunto de regras estabelecido pela MP n. 873/2019 desencadeia ainda mais o desequilíbrio do sistema sindical, pois a mudança brusca de um desses três pilares é desestabilizador de todo o regime sindical, dificultando ou impedindo que as entidades se organizem e promovam ações de manutenção e defesa dos direitos de seus representados.

Portanto, tal celeuma pode ocasionar a precarização permanente das relações de trabalho, em decorrência da violação de diversos princípios e regras constitucionais garantidores da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e do trabalho decente, pois para que as entidades possam desenvolver sua ação destinada a atingir os fins para os quais foram constituídas – representação da categoria -, devem ser assegurados os devidos meios, sendo, um destes, uma fonte de custeio segura e efetiva devida por todos

---

<sup>6</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 1932-2014. Compêndio de direito sindical. Amauri Mascaro Nascimento (in memoriam), Sônia Mascaro Nascimento, Marcelo Mascaro Nascimento, 8. Ed. São Paulo: LTr, 2015.

aqueles que são beneficiados pela atuação sindical, e não somente pelos filiados.

Não se pode considerar constitucional uma legislação que viola o princípio da vinculação sindical, previsto constitucionalmente, e reduz a natureza jurídica da entidade sindical à mera associação civil, tendo em vista que todas as obrigações derivadas do ente estatal e atribuídas às entidades sindicais pelo ordenamento jurídico brasileiro continuam em pleno vigor.

### **Soberania da assembleia-geral e da negociação coletiva**

Esta distinção entre associação pura e simples e entidade sindical já foi objeto de análise por este Supremo Tribunal Federal no RE 612043/PR, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, que assim se posicionou:

Diversamente da regência alusiva a sindicato, observados os arts. 5º, inc. LXX, e 8º, inc. III, da Lei Maior, no que se verifica verdadeiro caso de substituição processual, o art. 5º, inc. XXI, nela contido, concernente às associações, encerra situação de representação processual a exigir, para efeito da atuação judicial da entidade, autorização expressa e específica dos membros, os associados, presente situação próxima à de outorga de mandato, não fosse a possibilidade de concessão da referida anuência em assembleia geral.

Assim, a MP 873/2019 ao prever a necessidade de autorização individual, afastando a soberania das assembleias gerais e da negociação coletiva e ao dispor que a contribuição confederativa, a mensalidade sindical e as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva somente podem ser exigidas dos filiados ao sindicato, viola o art. 8º, III, da Constituição Federal.

### **Liberdade sindical (ofensa ao art. 8º, caput, e inciso I, da Constituição Federal)**

É de se ressaltar, ainda, que a MP n. 873/2019 estabelece que instrumento coletivo ou assembleia geral não podem decidir pela autorização da contribuição sindical. Ora,

referido ato normativo interfere sobremaneira na assembleia sindical e na organização sindical, o que é vedado expressamente pelo art. 8º da CF/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;

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. Trata-se, pois, do direito dos trabalhadores e empregadores de construir, organizar e gerir organizações sindicais, sem qualquer interferência ou intervenção das autoridades públicas.

Um dos desdobramentos do princípio da liberdade sindical 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>7</sup>.

Dentro da classificação adotada por Otávio Pinto e Silva<sup>8</sup>, a autonomia sindical se refere à liberdade de organização, liberdade de administração e liberdade no exercício das funções. Assim, a liberdade sindical prevista no art. 8º da CF/88 se trata de emanção do

<sup>7</sup> AROUCA, José Carlos. Organização sindical no Brasil: passado, presente e futuro. São Paulo: LTr, 2013, p. 37.

<sup>8</sup> SILVA, Otávio 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.

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.

Materializando a autonomia do ser coletivo, **a assembleia geral é, sem sombra de dúvida, o órgão máximo de deliberação de uma entidade sindical.** Nela são decididas as mais importantes questões: eleições da diretoria, pauta para a negociação coletiva, bem como, a própria autorização para a diretoria do sindicato iniciar as tratativas negociais, entre outras.

Tal poder não existiria sem o comando constitucional contido na Carta Política de 1988. Com pertinência, Mauricio Godinho Delgado discorre sobre a autonomia das entidades sindicais, primeiramente explicitando o princípio da Autonomia Sindical, afirmando que “tal princípio sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais dos trabalhadores, sem interferências empresariais ou do Estado. Trata ele, portanto, da livre estruturação interna do sindicato, sua livre atuação externa, sua sustentação econômico-financeira e sua desvinculação de controles administrativos estatais ou em face do empregador”.

E prossegue, garantindo que o “princípio da autonomia sindical está expressamente assegurado pelo art. 8º, I, da Constituição (‘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’)

E, afastando qualquer dúvida quanto ao comando do legislador constituinte de 1988, registra que a “afirmação da autonomia dos sindicatos está consagrada também em outros preceitos constitucionais: no art. 8º, III, por exemplo, que alarga as prerrogativas de atuação dessas entidades em questões administrativas e judiciais, mediante a substituição processual; no art. 8º, VI, que determina a participação dos sindicatos na negociação coletiva trabalhista; no art. 7º, VI, XIII, XIV e XXVI, que incentiva e fortalece a negociação coletiva trabalhista, sempre por meio dos sindicatos; no art. 9º, que assegura o direito de greve como direito individual e coletivo constitucional fundamental”. (DELGADO, Maurício Godinho. Direito Coletivo do Trabalho – 7ª ed. São Paulo: LTr, 2017. pp. 67, 69, e 349/350)

Importante ressaltar, também, que a Medida Provisória retira a obrigação do empregador de realizar o desconto em folha da contribuição sindical, determinando que o seu recolhimento se dará exclusivamente por boleto bancário ou meio eletrônico equivalente, além de revogar a alínea “c” do art. 240, da Lei n. 8.112/90, o que viola claramente o princípio da liberdade sindical aqui tratado, conforme já decidiu o próprio Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

**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 às deduções a título de contribuição sindical daqueles servidores. (ADI 962 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 11/02/1994).**

Dessa forma, verifica-se que o teor da Medida Provisória n. 873/2019 fere o disposto no art. 8º da Constituição Federal, tanto no que diz respeito aos pilares do sistema sindical brasileiro, quanto à liberdade sindical ao disciplinar o que pode ou não ser deliberado em assembleia geral ou constar do estatuto social da entidade.

## 5. DO PEDIDO LIMINAR DA MEDIDA CAUTELAR. TULETA DE URGÊNCIA.

Para a concessão de medida liminar, cumpre demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, nos termos do art. 300, §1º, do CPC/2015.

In casu, verifica-se que os referidos requisitos se fazem presentes, autorizando a concessão da medida vindicada. Senão, veja-se.

Quanto ao primeiro requisito, restou evidenciada a relevância e a consistência dos fundamentos jurídicos (**fumaça do bom direito**) do pedido formulado na presente ação, uma vez que **foi demonstrado que o texto impugnado fere frontalmente à Constituição Federal**.

Já no tocante ao perigo da demora, tal requisito também resta patente, uma vez que a MP 873/2019 prejudica o recolhimento da contribuição sindical que é iminente, pois, de acordo com a redação anterior do art. 582 da CLT, ocorreria no mês de março. Ou seja, as entidades sindicais possuem obrigações e compromissos que devem ser cumpridos, inclusive obrigações de cunho trabalhista e previdenciário, que estão condicionadas ao recebimento de receita que foi prejudicado sobremaneira pela Medida Provisória n. 873/2019.

Além disso, a medida provisória inviabiliza a articulação das entidades sindicais fazer em frente à agenda de reformas que vem ocorrendo no primeiro semestre desse ano, como reformas na previdência social.

## **6. PEDIDOS**

Ante o exposto, requer a **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI**:

a) **Liminarmente**, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão *initio litis* e com eficácia *erga omnes* de MEDIDA CAUTELAR, objetivando a suspensão imediata da Medida Provisória n° 873/2019.

b) A notificação do **Excelentíssimo Senhor Presidente da República e do Congresso Nacional**, para que prestem as informações necessárias;

c) em seguida, ouvido o Ilustríssimo Representante do Ministério Público;

d) Por fim, o julgamento em definitivo da procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a **inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 873/2019**, pelos fundamentos expendidos nesta exordial.

Finalmente, para prova do alegado, instrui a presente exordial cópia dos termos da **Medida Provisória nº 873/2019**<sup>9</sup>.

Dar-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Brasília, 18 de março de 2019.

**JACQUELINE AMARILIO DE SOUSA**  
**OAB/DF 35.446**

<sup>9</sup> **Doc. 05.** Inteiro Teor da MP nº 873/2019