

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE AQUAVIARIO E AEREO, NA PESCA E NOS PORTOS - CONTTMAF**
ADV.(A/S) : **EDSON MARTINS AREIAS**
REQTE.(S) : **CONFED NAC DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **SAMUEL DA SILVA ANTUNES E OUTRO(A/S)**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS**
ADV.(A/S) : **MARIANA PRADO GARCIA DE QUEIROZ VELHO**
REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SERVIÇOS, ASSEIO E CONSERVAÇÃO, LIMPEZA URBANA, AMBIENTE E ÁREAS VERDES**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO LARocca FILHO**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE-CONT COP**
ADV.(A/S) : **LUIS ANTONIO ALMEIDA CORTIZO**
REQTE.(S) : **CESP - CENTRAL DAS ENTIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS**
ADV.(A/S) : **MARCOS ANTONIO ALVES PENIDO**
REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO**
ADV.(A/S) : **HELIO STEFANI GHERARDI E OUTRO(A/S)**
REQTE.(S) : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES CELETISTAS NAS COOPERATIVAS NO BRASIL**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO MENDES NETO E OUTRO(A/S)**
REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESSAS TELEFÔNICAS -**

ADI 5794 / DF

FENATTEL
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI
REQTE.(S) : CNTUR CONFEDERACAO NACIONAL DE TURISMO
ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS SERVIDORES E
FUNCIONARIOS PUBLICOS DAS FUNDACOES,
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS - CSPM
ADV.(A/S) : JAMIR JOSE MENALI
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES METALÚRGICOS - CNTM
ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA
REQTE.(S) : FENAGTUR-FEDERACAO NACIONAL DE GUIAS DE
TURISMO
ADV.(A/S) : FELIPE DE ALBUQUERQUE SARMENTO BARBOSA
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA MOVIMENTACAO DE
MERCADORIAS EM GERAL E LOGISTICA
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
REQTE.(S) : FEDERACAO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS
OFICIAIS DE JUSTICA DO BRASIL - FESOJUS-BR
ADV.(A/S) : BELMIRO GONCALVES DE CASTRO
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO
BRASIL - CSPB
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)
REQTE.(S) : ABERT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMISSORAS
DE RADIO E TV
ADV.(A/S) : GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(S)
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV.(A/S) : MARCOS VINICIUS POLISZEZUK
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA ATIVIDADE PROFISSIONAL
DOS EMPREGADOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DE SEGURANÇA PRIVADA, DE
MONITORAMENTO, RONDA MOTORIZADA E DE
CONTROLE ELETRO-ELETRÔNICO E DIGITAL -
CONTRASP

ADI 5794 / DF

ADV.(A/S) :KAREN BATISTA JARDIM PIETROSKI - 82117/PR
INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. :CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT
ADV.(A/S) :JOSE EYMARD LOGUERCIO
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER
JUDICIÁRIO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -
SINDIJUDICIÁRIO/ES
ADV.(A/S) :WAGNER FRANCO RIBEIRO
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
SERVIÇOS CONTÁBEIS E DAS EMPRESAS DE
ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E
PESQUISAS - FENACON
ADV.(A/S) :RICARDO ROBERTO MONELLO
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE
ENSINO - CONTEE
ADV.(A/S) :JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO
ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP
ADV.(A/S) :ANELIZA HERRERA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - FENATEC
ADV.(A/S) :SIMONE FERRAZ DE ARRUDA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS
TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RÁDIO,
TELEVISÃO ABERTA OU POR ASSINATURA -
FITERT
ADV.(A/S) :CEZAR BRITTO ARAGÃO
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS ESCRIVENTES E AUXILIARES
NOTARIAS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO
PAULO - SEANOR
ADV.(A/S) :MARCOS PRETER SILVA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
NAS AUTARQUIAS DE FISCALIZAÇÃO DO

ADI 5794 / DF

EXERCÍCIO PROFISSIONAL E NAS ENTIDADES COLIGADAS E AFINS - FENASERA

ADV.(A/S) :JOSE JULIO MACEDO DE QUEIROZ
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA

ADV.(A/S) :SID H. RIEDEL DE FIGUEIREDO
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - CONATEC

AM. CURIAE. :CENTRAL DOS SINDICATOS BRASILEIROS - CSB
ADV.(A/S) :ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES - CNR

ADV.(A/S) :MAURÍCIO ZOCKUN
AM. CURIAE. :CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL

ADV.(A/S) :JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO - CONTRICOM

ADV.(A/S) :ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNS

ADV.(A/S) :ALEXANDRE VENZON ZANETTI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL

AM. CURIAE. :SINDICATO DOS EMPREGADOS DE CLUBES ESPORTIVOS E RECREATIVOS E EM FEDERAÇÕES, CONFEDERAÇÕES E ACADEMIAS ESPORTIVAS, NO ESTADO DE SÃO PAULO - SINDESPORTE

ADV.(A/S) :AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO PAULISTA DOS AUXILIARES DE ADM

ADI 5794 / DF

ESCOLAR - FEPAAE
ADV.(A/S) :CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS MÉDICOS NO ESTADO DO
PARANÁ - SIMEPAR
ADV.(A/S) :LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO
ADV.(A/S) :LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
ADV.(A/S) :ANA PAULA PAVELSKI
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS
INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SÃO
PAULO E REGIÃO - SINTRACONSP
ADV.(A/S) :ANDRESSA RAMOS DE LIRA MARTINS E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS
INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE
SÃO PAULO
ADV.(A/S) :VANDERLY GOMES SOARES
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NO COMÉRCIO E SERVIÇOS DA
CUT - CONTRACS/CUT
ADV.(A/S) :JOSÉ EYMARD LOGUERCIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS DE AGENTES
AUTÔNOMOS DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO
PAULO - FEAAC
ADV.(A/S) :FABIO LEMOS ZANÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA INDÚSTRIA QUÍMICA -
CNTQ
ADV.(A/S) :CESAR AUGUSTO DE MELLO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :SINDICATO DAS EMPRESAS DE SERVICOS
CONTABEIS E DAS EMPRESAS DE
ASSESSORAMENTO, PERICIAS, INFORMACOES E
PESQUISAS NO ESTADO DE SAO PAULO - SESCON
ADV.(A/S) :MARIANA DE SOUZA FREITAS
AM. CURIAE. :SINDICATO DAS EMPRESAS DE INFORMATICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) :LUIZA PAULA GOMES
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS

ADI 5794 / DF

TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES
- CNTTT

ADV.(A/S) : ANA CAROLINA FERNANDES ALTOÉ TAVARES
SEIXAS

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS - FENAM
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS QUÍMICOS, QUÍMICOS
INDUSTRIAIS E ENGENHEIROS QUÍMICOS DO
ESTADO DE SÃO PAULO - SINQUISP

ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI
AM. CURIAE. : FEDERACAO DOS MUNICIPALARIOS DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : EDUARDO BECHORNER
AM. CURIAE. : SINDICATO UNIAO DOS SERVIDORES DO PODER
JUDICIARIO DO ESTADO DE SAO PAULO

ADV.(A/S) : EDUARDO SERGIO LABONIA FILHO
AM. CURIAE. : FORCA SINDICAL

ADV.(A/S) : CESAR AUGUSTO DE MELLO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
BOMBEIROS CIVIS - FENABCI

ADV.(A/S) : PRISCILA TASSO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE. : NOVA CENTRAL SINDICAL DE TRABALHADORES -
NCST

ADV.(A/S) : AGILBERTO SERÓDIO
ADV.(A/S) : SAMUEL DA SILVA ANTUNES
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES E
EMPREGADOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO
DISTRITO FEDERAL - FENASEPE

ADV.(A/S) : JOSÉ EYMARD LOGUERCIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO
- IDV

ADV.(A/S) : VILMA TOSHIE KUTOMI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS
PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E
DO DISTRITO FEDERAL - FENALE

ADV.(A/S) : SÉRGIO MACHADO CEZIMBRA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CENTRAL DOS TRABALHADORES E
TRABALHADORAS DO BRASIL - CTB

ADI 5794 / DF

ADV.(A/S) :MAGNUS HENRIQUE DE MEDEIROS FARKATT
AM. CURIAE. :SINDICATO DAS SOCIEDADES DE FOMENTO
MERCANTIL FACTORING DO ESTADO DE SÃO
PAULO - SINFAC-SP

AM. CURIAE. :SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE SAO PAULO
ADV.(A/S) :RICARDO BORDER
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC

ADV.(A/S) :CÉLIO RODRIGUES NEVES
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM
POSTOS DE SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E
DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO

ADV.(A/S) :HELIO STEFANI GHERARDI
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS TRABALHADORES EM HOTÉIS,
APART HOTÉIS, MOTÉIS, FLATS, PENSÕES,
HOSPEDARIAS, POUSADAS, RESTAURANTES,
CHURRASCARIAS, CANTINAS, PIZZARIAS, BARES,
LANCHONETES, SORVETERIAS, CONFEITARIAS,
DOCERIAS BUFFETS, FAST-FOODS E
ASSEMELHADOS DE SÃO PAULO E REGIÃO -
SINTHORESP

ADV.(A/S) :FELIPE AUGUSTO MANCUSO ZUCHINI
AM. CURIAE. :ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE
GRAOS - ABRASGRAOS

ADV.(A/S) :TAYANNE DA SILVA CASTRO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE UNIVERSIDADES
PARTICULARES - ANUP

ADV.(A/S) :MARCELO HENRIQUE TADEU MARTINS SANTOS E
OUTRO(S) E OUTRO(A/S)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. REFORMA TRABALHISTA. FACULTATIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. CONSTITUCIONALIDADE. INEXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À ISONOMIA TRIBUTÁRIA (ART. 150, II, DA CRFB). COMPULSORIEDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL NÃO PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO (ARTIGOS 8º,

ADI 5794 / DF

IV, E 149 DA CRFB). NÃO VIOLAÇÃO À AUTONOMIA DAS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS (ART. 8º, I, DA CRFB). INOCORRÊNCIA DE RETROCESSO SOCIAL OU ATENTADO AOS DIREITOS DOS TRABALHADORES (ARTIGOS 1º, III E IV, 5º, XXXV, LV E LXXIV, 6º E 7º DA CRFB). CORREÇÃO DA PROLIFERAÇÃO EXCESSIVA DE SINDICATOS NO BRASIL. REFORMA QUE VISA AO FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO SINDICAL. PROTEÇÃO ÀS LIBERDADES DE ASSOCIAÇÃO, SINDICALIZAÇÃO E DE EXPRESSÃO (ARTIGOS 5º, INCISOS IV E XVII, E 8º, *CAPUT*, DA CRFB). GARANTIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO (ART. 5º, IV, DA CRFB). AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADAS IMPROCEDENTES. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. À lei ordinária compete dispor sobre fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes quanto à espécie tributária das contribuições, não sendo exigível a edição de lei complementar para a temática, *ex vi* do art. 146, III, alínea 'a', da Constituição.

2. A extinção de contribuição pode ser realizada por lei ordinária, em paralelismo à regra segundo a qual não é obrigatória a aprovação de lei complementar para a criação de contribuições, sendo certo que a Carta Magna apenas exige o veículo legislativo da lei complementar no caso das contribuições previdenciárias residuais, nos termos do art. 195, § 4º, da Constituição. Precedente (ADI 4697, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016).

3. A instituição da facultatividade do pagamento de contribuições sindicais não demanda lei específica, porquanto o art. 150, § 6º, da Constituição trata apenas de “subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão”, bem como porque a exigência de lei específica tem por finalidade evitar as chamadas “caudas legais” ou “contrabandos legislativos”, consistentes na inserção de benefícios fiscais em diplomas sobre matérias completamente distintas, como forma de chantagem e diminuição da transparência no debate público, o que não ocorreu na tramitação da reforma trabalhista de que trata a Lei nº 13.467/2017. Precedentes (ADI 4033, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010; RE 550652

ADI 5794 / DF

AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 17/12/2013).

4. A Lei nº 13.467/2017 emprega critério homogêneo e igualitário ao exigir prévia e expressa anuência de todo e qualquer trabalhador para o desconto da contribuição sindical, ao mesmo tempo em que suprime a natureza tributária da contribuição, seja em relação aos sindicalizados, seja quanto aos demais, motivos pelos quais não há qualquer violação ao princípio da isonomia tributária (art. 150, II, da Constituição), até porque não há que se invocar uma limitação ao poder de tributar para prejudicar o contribuinte, expandindo o alcance do tributo, como suporte à pretensão de que os empregados não-sindicalizados sejam obrigados a pagar a contribuição sindical.

5. A Carta Magna não contém qualquer comando impondo a compulsoriedade da contribuição sindical, na medida em que o art. 8º, IV, da Constituição remete à lei a tarefa de dispor sobre a referida contribuição e o art. 149 da Lei Maior, por sua vez, limita-se a conferir à União o poder de criar contribuições sociais, o que, evidentemente, inclui a prerrogativa de extinguir ou modificar a natureza de contribuições existentes.

6. A supressão do caráter compulsório das contribuições sindicais não vulnera o princípio constitucional da autonomia da organização sindical, previsto no art. 8º, I, da Carta Magna, nem configura retrocesso social e violação aos direitos básicos de proteção ao trabalhador insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da Constituição.

7. A legislação em apreço tem por objetivo combater o problema da proliferação excessiva de organizações sindicais no Brasil, tendo sido apontado na exposição de motivos do substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.787/2016, que deu origem à lei ora impugnada, que o país possuía, até março de 2017, 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores, segundo dados obtidos no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho, sendo que, somente no ano de 2016, a arrecadação da contribuição sindical alcançou a cifra de R\$

ADI 5794 / DF

3,96 bilhões de reais.

8. O legislador democrático constatou que a contribuição compulsória gerava uma oferta excessiva e artificial de organizações sindicais, configurando uma perda social em detrimento dos trabalhadores, porquanto não apenas uma parcela dos vencimentos dos empregados era transferida para entidades sobre as quais eles possuíam pouca ou nenhuma ingerência, como também o número estratosférico de sindicatos não se traduzia em um correspondente aumento do bem-estar da categoria.

9. A garantia de uma fonte de custeio, independentemente de resultados, cria incentivos perversos para uma atuação dos sindicatos fraca e descompromissada com os anseios dos empregados, de modo que a Lei nº 13.467/2017 tem por escopo o fortalecimento e a eficiência das entidades sindicais, que passam a ser orientadas pela necessidade de perseguir os reais interesses dos trabalhadores, a fim de atraírem cada vez mais filiados.

10. Esta Corte já reconheceu que normas afastando o pagamento obrigatório da contribuição sindical não configuram indevida interferência na autonomia dos sindicatos: ADI 2522, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006.

11. A Constituição consagra como direitos fundamentais as liberdades de associação, sindicalização e de expressão, consoante o disposto nos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, *caput*, tendo o legislador democrático decidido que a contribuição sindical, criada no período autoritário do estado novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos.

12. O engajamento notório de entidades sindicais em atividades políticas, lançando e apoiando candidatos, conclamando protestos e mantendo estreitos laços com partidos políticos, faz com que a exigência de financiamento por indivíduos a atividades políticas com as quais não concordam, por meio de contribuições compulsórias a sindicatos, configure violação à garantia fundamental da liberdade de expressão, protegida pelo art. 5º, IV, da Constituição. Direito Comparado: Suprema

ADI 5794 / DF

Corte dos Estados Unidos, casos *Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31* (2018) e *Abood v. Detroit Board of Education* (1977).

13. A Lei nº 13.467/2017 não compromete a prestação de assistência judiciária gratuita perante a Justiça Trabalhista, realizada pelos sindicatos inclusive quanto a trabalhadores não associados, visto que os sindicatos ainda dispõem de múltiplas formas de custeio, incluindo a contribuição confederativa (art. 8º, IV, primeira parte, da Constituição), a contribuição assistencial (art. 513, alínea 'e', da CLT) e outras contribuições instituídas em assembleia da categoria ou constantes de negociação coletiva, bem assim porque a Lei n.º 13.467/2017 ampliou as formas de financiamento da assistência jurídica prestada pelos sindicatos, passando a prever o direito dos advogados sindicais à percepção de honorários sucumbenciais (nova redação do art. 791-A, caput e § 1º, da CLT), e a própria Lei n.º 5.584/70, em seu art. 17, já dispunha que, ante a inexistência de sindicato, cumpre à Defensoria Pública a prestação de assistência judiciária no âmbito trabalhista.

14. A autocontenção judicial requer o respeito à escolha democrática do legislador, à míngua de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção, plasmada na reforma trabalhista sancionada pelo Presidente da República, em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis e à luz dos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, *caput*, da Constituição, os quais garantem as liberdades de expressão, de associação e de sindicalização.

15. Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas improcedentes e Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada procedente para assentar a compatibilidade da Lei n.º 13.467/2017 com a Carta Magna.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro

ADI 5794 / DF

Luiz Fux, que redigirá o acórdão, em julgar improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e precedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade. Vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Dias Toffoli.

Brasília, 29 de junho de 2018.

Ministro LUIZ FUX - REDATOR PARA O ACÓRDÃO

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE AQUAVIARIO E AEREO, NA PESCA E NOS PORTOS - CONTTMAF**

ADV.(A/S) : **EDSON MARTINS AREIAS**

REQTE.(S) : **CONFED NAC DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE E OUTRO(A/S)**

ADV.(A/S) : **SAMUEL DA SILVA ANTUNES E OUTRO(A/S)**

REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS**

ADV.(A/S) : **MARIANA PRADO GARCIA DE QUEIROZ VELHO**

REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SERVIÇOS, ASSEIO E CONSERVAÇÃO, LIMPEZA URBANA, AMBIENTE E ÁREAS VERDES**

ADV.(A/S) : **FRANCISCO LARocca FILHO**

REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE-CONT COP**

ADV.(A/S) : **LUIS ANTONIO ALMEIDA CORTIZO**

REQTE.(S) : **CESP - CENTRAL DAS ENTIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS**

ADV.(A/S) : **MARCOS ANTONIO ALVES PENIDO**

REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO**

ADV.(A/S) : **HELIO STEFANI GHERARDI E OUTRO(A/S)**

REQTE.(S) : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES CELETISTAS NAS COOPERATIVAS NO BRASIL**

ADV.(A/S) : **CLAUDIO MENDES NETO E OUTRO(A/S)**

REQTE.(S) : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL**

ADV.(A/S) : **AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI**

REQTE.(S) : **CNTUR CONFEDERACAO NACIONAL DE TURISMO**

ADV.(A/S) : **NELSON LUIZ PINTO**

REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS SERVIDORES E**

ADI 5794 / DF

FUNCIONARIOS PUBLICOS DAS FUNDACOES,
AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS - CSPM

ADV.(A/S) :RAFAEL CERONI SUCCI E OUTRO(S)

REQTE.(S) :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES METALÚRGICOS - CNTM

ADV.(A/S) :CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA

REQTE.(S) :FENAGTUR-FEDERACAO NACIONAL DE GUIAS DE
TURISMO

ADV.(A/S) :FELIPE DE ALBUQUERQUE SARMENTO BARBOSA

REQTE.(S) :CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA MOVIMENTACAO DE
MERCADORIAS EM GERAL E LOGISTICA

ADV.(A/S) :ZILMARA DAVID DE ALENCAR

REQTE.(S) :FEDERACAO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS
OFICIAIS DE JUSTICA DO BRASIL - FESOJUS-BR

ADV.(A/S) :BELMIRO GONCALVES DE CASTRO

REQTE.(S) :CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO
BRASIL - CSPB

ADV.(A/S) :JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

REQTE.(S) :ABERT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMISSORAS
DE RADIO E TV

ADV.(A/S) :GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(S)

REQTE.(S) :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC

ADV.(A/S) :MARCOS VINICIUS POLISZEZUK

INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. :CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT

ADV.(A/S) :JOSE EYMARD LOGUERCIO

AM. CURIAE. :SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER
JUDICIÁRIO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO -
SINDIJUDICIÁRIO/ES

ADV.(A/S) :WAGNER FRANCO RIBEIRO

AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE
SERVIÇOS CONTÁBEIS E DAS EMPRESAS DE

ADI 5794 / DF

ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS - FENACON

ADV.(A/S) :RICARDO ROBERTO MONELLO
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE

ADV.(A/S) :JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP

ADV.(A/S) :ANELIZA HERRERA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - FENATEC

ADV.(A/S) :SIMONE FERRAZ DE ARRUDA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RÁDIO, TELEVISÃO ABERTA OU POR ASSINATURA - FITERT

ADV.(A/S) :CEZAR BRITTO ARAGÃO
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS ESCREVENTES E AUXILIARES NOTARIAS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SEANOR

ADV.(A/S) :MARCOS PRETER SILVA
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS AUTARQUIAS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E NAS ENTIDADES COLIGADAS E AFINS - FENASERA

ADV.(A/S) :JOSE JULIO MACEDO DE QUEIROZ
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA

ADV.(A/S) :SID H. RIEDEL DE FIGUEIREDO
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - CONATEC

AM. CURIAE. :CENTRAL DOS SINDICATOS BRASILEIROS - CSB
ADV.(A/S) :ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E

ADI 5794 / DF

REGISTRADORES - CNR
ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN
AM. CURIAE. : CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES
PÚBLICOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA
CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO - CONTRICOM
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE,
HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS -
CNS
ADV.(A/S) : ALEXANDRE VENZON ZANETTI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E
OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS -
FENATTEL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS EMPREGADOS DE CLUBES
ESPORTIVOS E RECREATIVOS E EM FEDERAÇÕES,
CONFEDERAÇÕES E ACADEMIAS ESPORTIVAS, NO
ESTADO DE SÃO PAULO - SINDESPORTE
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO PAULISTA DOS AUXILIARES DE ADM
ESCOLAR - FEPAAE
ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS MÉDICOS NO ESTADO DO
PARANÁ - SIMEPAR
ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
ADV.(A/S) : ANA PAULA PAVELSKI
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS
INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SÃO
PAULO E REGIÃO - SINTRAONSP
ADV.(A/S) : ANDRESSA RAMOS DE LIRA MARTINS E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS

ADI 5794 / DF

INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) :VANDERLY GOMES SOARES
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO E SERVIÇOS DA CUT - CONTRACS/CUT

ADV.(A/S) :JOSÉ EYMARD LOGUERCIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS DE AGENTES AUTÔNOMOS DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - FEAAC

ADV.(A/S) :FABIO LEMOS ZANÃO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA QUÍMICA - CNTQ

ADV.(A/S) :CESAR AUGUSTO DE MELLO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. :SINDICATO DAS EMPRESAS DE SERVICOS CONTABEIS E DAS EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERICIAS, INFORMACOES E PESQUISAS NO ESTADO DE SAO PAULO - SESCON

ADV.(A/S) :MARIANA DE SOUZA FREITAS
AM. CURIAE. :SINDICATO DAS EMPRESAS DE INFORMATICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) :LUIZA PAULA GOMES
AM. CURIAE. :CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT

ADV.(A/S) :ANA CAROLINA FERNANDES ALTOÉ TAVARES SEIXAS
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS - FENAM
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS QUÍMICOS, QUÍMICOS INDUSTRIAIS E ENGENHEIROS QUÍMICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINQUISP

ADV.(A/S) :AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI
AM. CURIAE. :FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - FEMERGS

ADV.(A/S) :EDUARDO BECHORNER
AM. CURIAE. :SINDICATO UNIAO DOS SERVIDORES DO PODER

ADI 5794 / DF

	JUDICIARIO DO ESTADO DE SAO PAULO
ADV.(A/S)	:EDUARDO SERGIO LABONIA FILHO
AM. CURIAE.	:FORCA SINDICAL
ADV.(A/S)	:CESAR AUGUSTO DE MELLO
AM. CURIAE.	:FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES BOMBEIROS CIVIS - FENABCI
ADV.(A/S)	:PRISCILA TASSO DE OLIVEIRA
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV.(A/S)	:CÉLIO RODRIGUES NEVES
AM. CURIAE.	:NOVA CENTRAL SINDICAL DE TRABALHADORES - NCST
ADV.(A/S)	:AGILBERTO SERÓDIO
ADV.(A/S)	:SAMUEL DA SILVA ANTUNES
AM. CURIAE.	:FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENASEPE
ADV.(A/S)	:JOSÉ EYMARD LOGUERCIO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	:INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO - IDV
ADV.(A/S)	:VILMA TOSHIE KUTOMI E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTTMAF) ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, cujo objeto é a redação dada pela Lei 13.467/2017 aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis Trabalhistas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, no que se refere à contribuição sindical.

A CONTTMAF assevera, em suma, a inconstitucionalidade da norma impugnada em virtude de suposta violação dos artigos 146, II e III, 149 e 150, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Em sua

ADI 5794 / DF

ótica, portanto, seria necessária lei complementar e norma específica para promover alterações na regulamentação da contribuição sindical, nos termos dos arts. 146 e 150, §6º, CRFB. Argumenta, ainda, que a alteração legislativa promovida desrespeitaria direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores, eis que os sindicatos têm dever de assisti-los juridicamente e que tal direito ficaria desatendido. Aduz, por fim, que haveria ferimento ao princípio da proporcionalidade, pois o Estado teria legislado de maneira abusiva, na hipótese.

Em 20.10.2017, os autos foram por mim encaminhados à Presidência do Supremo Tribunal Federal para verificação de eventual prevenção do Ministro Roberto Barroso, em virtude da relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.766 (eDOC 11).

A Presidência desta Suprema Corte entendeu pela não caracterização de conexão, nem continência entre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 5.766 e n.º 5.794 e determinou a restituição dos autos a este relator (eDOC 13), conforme decisão publicada em 26.10.2017.

Adotei, em 23.11.2017, o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão. Nessa mesma data, solicitei as informações e manifestações legalmente previstas.

A Câmara dos Deputados defendeu a constitucionalidade da norma. Afirmou que *“Inegavelmente, a faculdade outorgada pela Constituição aos entes políticos para instituir tributos compreende a competência para, uma vez criados, extingui-los, segundo seus próprios critérios de ordem política e econômica.”*

O Senado Federal, a seu turno, prestou informações e sustentou, em síntese, a impossibilidade jurídica do pedido, eis que, em sua ótica, as

ADI 5794 / DF

alterações promovidas pela norma impugnada elasteceriam garantias dos contribuintes, de modo que não poderiam ser tidas por inconstitucionais. Quanto ao mérito, consignou que a norma teve regular trâmite legislativo e que *“no contexto da autonomia da vontade, consagrada pela Constituição, a criação do ‘imposto sindical’ facultativo é um poderoso incentivo para que os sindicatos atendam aos interesses dos trabalhadores e se fortaleçam (...) valendo destacar que tornar o “imposto sindical” facultativo terá como consequência sindicatos mais fortes, mais representativos, o fim dos sindicatos de fachada, entre outras, pois os sindicatos terão de mostrar serviço para que atraiam novos filiados, ganhando com isso os próprios trabalhadores.”*

A Presidência da República, por sua vez, em suas informações, afirmou inexistir qualquer inconstitucionalidade material na opção política tomada pelo Congresso Nacional, pois, na verdade, as alterações promovidas pela Lei nº 13.467/2017 reafirmam os valores sociais protegidos sob a égide constitucional. Destacou, ademais, que a norma impugnada se insere na ambiência da chamada reforma trabalhista *“a qual possui como pedra de toque o aprimoramento das relações de trabalho no Brasil e a melhor adequação dessas relações ao mercado moderno e amplamente arejado pelo desenvolvimento tecnológico”*. Rechaçou as inconstitucionalidades formais apontadas. Argumentou que outras entidades podem prestar assistência jurídica aos trabalhadores e que a lei objurgada não extingue as fontes de financiamento dos sindicatos, mas as submete a autorização por parte dos trabalhadores. Aduziu, também, que a obrigatoriedade no pagamento da referida contribuição não se coaduna com o princípio da liberdade sindical.

A Advocacia-Geral da União argumentou pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela improcedência do pedido, em manifestação cuja ementa aqui reproduzo:

“Trabalhista. Dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943), na redação conferida pela Lei nº 13.467/2017. Extinção da obrigatoriedade do recolhimento de

ADI 5794 / DF

contribuição sindical. Preliminares. Ausência de cópia do teor dos dispositivos impugnados. Impugnação deficiente do complexo normativo. Mérito. Validade formal. A recepção do modelo de compulsoriedade na cobrança da contribuição sindical, viabilizada pela previsão, na Constituição de 1988, da figura da contribuição de interesse das categorias profissionais, não constitucionalizou um dever geral de recolhimento do tributo pelo mero exercício de atividade profissional. A imposição da cobrança constitui uma das alternativas para o custeio sindical, cuja conformação se sujeita ao crivo do legislador. A extinção do modelo tributário não está submetida a regime de legislação complementar. Inaplicabilidade do artigo 146, inciso III, alínea "a", da Carta. Alteração que não representa renúncia de receita para fim' de enquadramento no artigo 150, § 6º da Constituição. Adaptação ao princípio da liberdade sindical, sem restrição ao acesso à justiça. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido."

O e. Tribunal Superior do Trabalho encaminhou ofício prestando informações. Narrou que *"na vigência da Lei 13.467/2017 o Tribunal Superior do Trabalho ainda não se manifestou sobre a constitucionalidade das alterações promovidas na Consolidação das Leis do Trabalho quanto à contribuição sindical. Com efeito, as decisões já proferidas no âmbito deste Tribunal neste período o foram em sede de suspensão de segurança e de correição parcial e, portanto, possuem natureza meramente acautelatória, consoante se extrai do disposto no art. 13 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho."*

Em 21.02.2018, esgotados os prazos legais para as manifestações dos órgãos devidamente intimados, solicitei à Presidência do Supremo Tribunal Federal data no calendário de julgamento do Plenário, incluindo o presente feito em pauta.

Registro, por importante, que até a presente data (28.05.2018), habilitaram-se como *amici curiae* as seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores (CUT); SINDIJUDICIÁRIO/ES – Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo; Federação

ADI 5794 / DF

Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas – FENACON; Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Federação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios – FENATEC; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios – CONATEC; Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de rádio, televisão aberta ou por assinatura – FITERT; SEANOR – Sindicato dos escreventes e auxiliares notariais e registrais do Estado de São Paulo; Federação nacional dos trabalhadores nas autarquias de fiscalização do exercício profissional e nas entidades coligadas e afins – FENASERA; Confederação Nacional dos Trabalhadores nas indústrias de alimentação e afins – CNTA; Central dos sindicatos brasileiros – CSB; Confederação nacional dos notários e registradores – CNR; Confederação dos servidores públicos do Brasil – CSPB; CONTRICOM – confederação nacional dos trabalhadores na indústria da construção e do mobiliário; Federação dos empregados de agentes autônomos do comércio do Estado de São Paulo – FEAAC; Confederação nacional de saúde, hospitais e estabelecimentos e serviços – CNS; FENATEEL – Federação nacional dos trabalhadores em empresas de telecomunicações e operadores de mesas telefônicas; Federação nacional dos empregados em postos de serviços de combustíveis e derivados de petróleo – FENEPOSPETRO; Federação paulista dos auxiliares de administração escolar – FEPAAE; SINDESPORTE – Sindicato dos Empregados de Clubes Esportivos e Recreativos e em Federações, Confederações e Academias Esportivas, no Estado de São Paulo; Sindicato dos Médicos no Estado do Paraná – SIMEPAR; Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de São Paulo e Região – SINTRACONSP; Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Alimentação do Estado de São Paulo; Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (CONTRACS/CUT); Federação Nacional dos Médicos – FENAM; Sindicato dos Químicos, Químicos Industriais e Engenheiros Químicos do Estado de São Paulo –

ADI 5794 / DF

SINQUISP; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres – CNTTT; a Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal – FENASEPE e o Instituto para Desenvolvimento do Varejo – IDV.

Registro, ainda, que me foram distribuídas por prevenção e encontram-se apensadas ao presente feito 17 (dezesete) ações diretas de inconstitucionalidade. São elas: ADI 5912; ADI 5923; ADI 5859; ADI 5865; ADI 5813; ADI 5887; ADI 5913; ADI 5810; ADI 5811; ADI 5888; ADI 5815; ADI 5850; ADI 5900; ADI 5945; ADI 5885; ADI 5892 e ADI 5806. Foi também apensada à presente a ADC 55.

As ADIs 5912 e 5913 foram ajuizadas pela Fenascon – Federação Nacional dos Trabalhadores em Serviços, Asseio e Conservação, Limpeza Urbana, Ambiente e Áreas Verdes e têm por objeto as alterações promovidas pela Lei n.º 13.467/2017 aos artigos 1º e 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602, todos da CLT, por alegada violação aos artigos 1º, incisos III e IV; 5º, inciso LXX; 8º, *caput* e seus incisos; 60, § 4º, IV; 146, incisos II e III, alíneas “a” e “b”; 149, *caput*; 150, inciso II e § 6º.

Argumenta-se que a contribuição sindical tem natureza tributária e que parte de suas receitas se destinam ao cofre da União, de modo que deve respeitar os artigos 146 e 149 da CRFB, que exigem lei complementar e lei específica para tratar da matéria.

A Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) foi admitida como “*amicus curiae*” na ADI 5912.

A Federação Nacional dos Trabalhadores Celetistas nas Cooperativas do Brasil ajuizou a ADI 5923, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 13.467/2017, com relação à redação por ela inaugurada aos artigos 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT. Asseverou que há ofensa ao artigo 146, CRFB, que exige lei complementar

ADI 5794 / DF

para tratar da matéria. Arguiu também ofensa ao §6º do art. 150, da CRFB, eis que, em seu entender, além da lei complementar, exige-se lei específica a tratar do tema. Argumentou, também, pela ofensa ao princípio da proporcionalidade e pelo desatendimento de direitos fundamentais do trabalhador.

A Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) e a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5923.

A ADI 5859, a seu turno, foi proposta pela Confederação Nacional do Turismo (CNTur) com objetivo de declaração da inconstitucionalidade dos artigos 1º; 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT. Argumentou que as alterações promovidas pela Lei n.º 13.467/2017 deveriam ter sido veiculadas por emenda constitucional. Aduziu também a inconstitucionalidade formal, por ofensa aos artigos 146 e 149 e, no aspecto material, afirmou que há ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que são fundamentos da República, nos termos do art. 1º, CRFB.

O Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado de São Paulo (SESCON-SP); a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON); a Federação dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio do Estado de São Paulo (FEAAC); a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB); o Sindicato das Empresas de Informática do Estado do Rio de Janeiro (SEPRORJ); a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC) e o Sindicato dos Médicos no Estado do Paraná (SIMEPAR) foram admitidos como “*amici curiae*” na ADI 5859.

ADI 5794 / DF

Na ADI 5865, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) argui a inconstitucionalidade do “*art. 1º, na parte específica em que alterou os arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587, 602, Inc. XXVI do art. 611-B, todos da CLT; e do art. 5º, exatamente as alíneas “k” e “L” do inc. I, que revogaram os arts. 601 e 604 da CLT.*” Aduziu que a contribuição sindical enquanto espécie tributária teria sido extinta pela reforma trabalhista e que por isso haveria violação do art. 60, I, §§ 2º e 3º da CRFB. Argumentou pela existência de vício formal, eis que as alterações deveriam ser veiculadas mediante lei complementar, nos termos dos artigos 146 e 149 e, no aspecto material, pelo malferimento do art. 150, II, da CRFB, eis que, em seu entender, a assistência judiciária restará prejudicada sem o financiamento obrigatório, ainda que continue a ser obrigação dos sindicatos, nos termos da Lei n.º 5.584/1970.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR); o Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo e o Sindijudiciário/ES – Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo foram admitidos como “*amici curiae*” na ADI 5865.

Nas ADIs 5812 e 5813, a Federação Nacional dos Empregados em Postos de Serviços de Combustíveis e Derivados de Petróleo – FENOSPETRO argumenta pela inconstitucionalidade dos artigos 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT, na redação da Lei 13.467/2017, eis que, em sua ótica, teria havido renúncia fiscal. Reiterou que “*embora integrada na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não se pode afastar que a Constituição não apenas recepcionou como também referendou a contribuição sindical como compulsória, ou seja com caráter de tributo, conforme o artigo 8º parte final do inciso IV.*”

A Federação dos Municipários do Estado do Rio Grande do Sul (FEMERGS), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), a Confederação dos

ADI 5794 / DF

Servidores Públicos do Brasil (CSPB), a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNS); a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Ramo Químico (CNTQ), a Força Sindical, a Federação Nacional dos Trabalhadores Bombeiros Civis (FENABCI), o SINDESPORTE - Sindicato dos Empregados de Clubes Esportivos e Recreativos e em Federações, Confederações e Academias Esportivas, no Estado de São Paulo e a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (Contracs/CUT) foram admitidos como “*amici curiae*” na ADI 5813.

A ADI 5887 foi ajuizada pela Federação das Entidades Sindicais dos Oficiais de Justiça do Brasil (FESOJUS/BR) e nela são impugnados os artigos 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT na redação inaugurada pela Lei n.º 13.467/2017. Argumenta-se que a contribuição sindical teria natureza tributária e que, portanto, haveria violação do art. 146, CRFB.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5887.

A ADI 5810 foi ajuizada pela CESP – Central das Entidades de Servidores Públicos. Argumentou inconstitucionalidade formal e material da Lei n.º 13.467/2017. Entendeu pela inconstitucionalidade formal em razão da necessidade de lei complementar para veiculação da matéria tributária, ou mesmo de emenda constitucional. Argumentou-se, também, pela inconstitucionalidade em razão da renúncia de receita e quanto à violação ao princípio da unicidade e da isonomia tributária.

A Federação dos Municipários do Estado do Rio Grande do Sul (Femergs), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNS) e a Confederação Nacional

ADI 5794 / DF

dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (Contracs/CUT) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5810.

A ADI 5811, a seu turno, foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral e Logística, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 545; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT na redação da Lei 13.467/2017. Argumentou-se pela violação do art. 8º, IV e 149, CRFB, ao se alterar a legislação para passar a exigir autorização prévia e expressa para o desconto/recolhimento da contribuição sindical.

A Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Femergs), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNS) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (Contracs/CUT) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5811.

Proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CONTRATUH), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT), pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino e Cultura (CNTEEC), a ADI 5888 tem por objeto os artigos 1º; 578; 579; 582; 583; 587 e 602 da CLT na redação da Lei 13.467/2017. Alega-se violação ao artigo 8º, IV e art. 149, *caput* da CRFB, ao se “instituir tributo anômalo, em que o contribuinte tem a faculdade de instituir a não incidência e/ou o favor fiscal da isenção”, bem como malferimento do art. 8º, IV, 146, *caput*, 149, I, III, todos da CRFB por “descumprimento do rito legislativo que determina a reserva de lei complementar para aprovação das normas tributárias gerais”. Argumenta-se, ainda, que não se respeitou o princípio da isonomia entre contribuintes.

ADI 5794 / DF

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5888.

A Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas (FENATTEL) ajuizou a ADI 5815, impugnando a a redação dada aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho pela Lei n.º 13.467/2017. Asseverou-se que a contribuição sindical tem natureza tributária e que houve renúncia fiscal. Dessa forma, na ótica da requerente, “enquanto a Lei Ordinária poderá ser deliberada por maior de votos, desde que presente a maioria absoluta dos membros de Cada Casa Parlamentar (artigo 47 – C.F.), a Lei Complementar necessita da aprovação da maioria absoluta dos membros de Cada Casa (artigo 69 – C.F.). Constata-se, pois, que constituindo-se a Contribuição Sindical em tributo, de maneira alguma poderia ter sido modificada por uma Lei Ordinária, mas somente por uma Lei Complementar.” Aduziu-se, ademais, no sentido de violação da Convenção 144 da OIT.

A Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Femergs), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), a Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNS) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (Contracs/CUT) foram admitidas como “*amici curiae*” na ADI 5815.

A ADI 5850, por sua vez, foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade (CONTCOP). Seu objeto está contido nos artigos 578, 579, 582, 583, 587, 602, 611-A e 611-B da Consolidação das Leis do Trabalho, na redação que lhes foi conferida ou inaugurada pela Lei n.º 13.467/2017. Argumentou-se, em síntese, que

ADI 5794 / DF

não se oportunizou aos sindicatos verdadeiro planejamento tributário, o que teria implicado em violação da expectativa. Asseverou-se que a natureza tributária da contribuição em debate demanda que as alterações legislativas se lhe sejam versadas mediante lei complementar.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) foram admitidas como "*amici curiae*" na ADI 5850.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS) propôs a ADI 5900 com vistas a obter declaração de inconstitucionalidade dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, na redação conferida pela Lei 13.467/2017. Consignou o malferimento aos artigos 146, III e 149, da CRFB, pela ausência de lei complementar e específica a tratar do tema, o que ensejaria vício formal. Articulou-se, no aspecto material, violação aos artigos 8º, *caput*, III e IV, bem como 47, da CRFB.

A Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) e a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) foram admitidas como "*amici curiae*" na ADI 5900.

A ADI 5945 foi aforada pela Federação Nacional dos Guias de Turismo (FENAGTUR). Articulou-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 545; 578; 579; 582 e 583 da CLT, na redação dada pela Lei n.º 13467/2017. Os paradigmas apontados foram os artigos 102, I, 'a'; 103; 146, II e III, 'a' e 'b'; 149 *caput*, 150, II e 6º. Em razão da natureza tributária da contribuição em comento veiculou-se a inconstitucionalidade formal, por impossibilidade de lei ordinária versar sobre o tema.

A ADI 5885 foi proposta pela Confederação Nacional dos Servidores Públicos Municipais (CSPM) e tem por objeto os artigos 545, 578, 579, 582,

ADI 5794 / DF

583, 587, 602 da CLT na redação da Lei 13.467/2017. Argumenta-se pelo vício formal, em razão da ausência de lei complementar, bem como pela inconstitucionalidade na existência de um tributo de natureza facultativa. Entende-se que houve também ferimento ao princípio da isonomia.

A ADI 5892, a seu turno, foi aforada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM). Articula-se com a inconstitucionalidade dos artigos 578, 579, 582, 583, 587, 602, da CLT, na redação da Lei 13.467/2017. Argumenta-se pela necessidade de lei complementar para veicular as alterações promovidas, bem como pela inconstitucionalidade contida na renúncia fiscal. Reitera-se, ademais, a violação ao princípio da vedação do retrocesso social.

A ADI 5806, cujo apensamento também já foi determinado, por fim, foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Atividade Profissional dos Empregados na Prestação de Serviços de Segurança Privada, de Monitoramento, Ronda Motorizada e de Controle Eletroeletrônico e Digital (CONTRASP). Requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 443, § 3º; 545; 578, 582, 583, 587 e 602, da CLT, na redação que lhes foi conferida pela Lei 13.467/2017. Aduz que a alteração promovida pela denominada reforma trabalhista ao art. 443 da CLT, que versa sobre a possibilidade de contrato de trabalho intermitente viola os incisos IV e VII do art. 7º da CRFB, dentre outras garantias constitucionalmente asseguradas ao trabalhador, como direito à aposentadoria (art. 7º, XXIV), décimo terceiro salário (art. 7º, VIII), férias (art. 7º, XVII) e repouso semanal remunerado (art. 7º, XV).

Em relação à contribuição sindical, articula violação dos artigos 146 e 150, §6º, da CRFB. Ressaltou-se, ademais, que *“por décadas, a Corte Superior admitiu a constitucionalidade da dita contribuição assistencial do mesmo matiz genético dos entes corporativos de fiscalização profissional (CREA, CRM, OAB); com o corte abrupto da contribuição sindical, as entidades não terão recursos para assistir os não-associados, e, se estas não vierem a fenecer*

ADI 5794 / DF

antes de se adaptarem às novas regras. Nem há como impor o ônus aos entes sindicais sem lhes prover o ressarcimento necessário.”

O Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Flats, Restaurantes, Bares, Lanchonetes e Similares de São Paulo e Região - SINTHORESP foi admitido como “*amicus curiae*” na ADI 5806.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) aforou a ADC 55 na qual “*pretende demonstrar que nenhum dos alegados vícios formais e materiais suscitados nas diversas ações listadas (...) justifica a invalidação da reforma trabalhista no que tange, em especial, à exigência de autorização dos empregados para o desconto da contribuição sindical. Em outras palavras, eventual declaração de inconstitucionalidade dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, representaria ilegítima violação à legitimidade democrática do Poder Legislativo. Tanto sob um viés procedimental quanto sob um viés substantivo, não há argumentos para justificar a substituição de uma decisão legítima do Parlamento pela do Poder Judiciário. A Constituição não impõe um modelo de contribuição obrigatória que tenha sido vilipendiado pela ampliação da autonomia e da liberdade sindical asseguradas constitucionalmente aos empregados.”*

A relevância jurídica e social da matéria em debate revela-se pujante, diante do volume de ações diretas ajuizadas, que ora somam dezoito, dezessete das quais apensadas à presente, versando acerca da contribuição sindical. Avultam, ademais, os diversos *amici curiae* admitidos nos feitos, os quais aportaram robustas contribuições. Tramitam, ainda, neste Supremo Tribunal Federal, sob minha relatoria, outras três ações diretas que versam sobre o contrato de trabalho intermitente. São elas: ADI 5826; ADI 5829 e ADI 5950.

Distribuída a ação em 18.10.2017, em 23.11.2017, adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/99. Em 19.02.2018, o processo foi incluído em pauta e, em 23.03.2018, foi, nos termos do art. 129 do RISTF, indiquei preferência

ADI 5794 / DF

para julgamento. A presente ação tem previsão para ser julgada no dia 28.06.2018.

É o relatório.

28/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhora Presidente, eminente Pares, permito-me principiar o voto enaltecendo a riqueza das sustentações orais que cada uma a seu modo e à luz das diretrizes que sustenta mostrou que a premissa da relevância jurídica, mas também social e em tantos horizontes, é efetivamente inequívoca. E nada melhor do que ter uma gama de representações que trazem a este Supremo Tribunal Federal as suas contribuições para que, ao final, de uma forma ou de outra, este Tribunal dê às partes e aos seus diversos *amici curiae* a resposta que entender adequada constitucionalmente, partindo, portanto, do exercício que hoje aqui se faz, que não é apenas o exercício do poder-dever de proferir votos, mas também do dever de escutar as razões e enfrentar as razões arrostando os respectivos argumentos.

Ao lado dessa observação inicial, Senhora Presidente, também gostaria de deixar pontuado, desde logo, que da tribuna houve reiteração do pedido cautelar. Portanto, embora estejamos aqui a começar julgar o mérito - e eu vou me pronunciar no mérito - creio que nada mais relevante nesse julgamento, quer tenhamos condições materiais de concluí-lo ou não, acho relevante que se delibere, no momento que Vossa Excelência entender adequado, sobre esta questão cautelar, se não se avançar na apreciação do mérito - o que é obviamente o ideal. Eis que, no meu modo de ver, nada melhor do que a deliberação colegiada, que aliás é mais consentânea com a própria estrutura normativa de uma ação direta de inconstitucionalidade.

Dito isso, Senhora Presidente, a questão que se coloca é precisamente o que está na base das múltiplas razões que conduziram o ajuizamento de praticamente duas dezenas de ações diretas de inconstitucionalidade. Portanto, a questão está em saber se há, ou não, conformidade constitucional das alterações que a legislação impugnada, a Lei nº 13.467

ADI 5794 / DF

do ano pretérito, essas alterações que se projetaram sobre a Consolidação das Leis do Trabalho, se têm ou não conformidade à luz dos parâmetros constitucionais.

Portanto, a resposta que, ao meu ver, se almeja seja dada por esse Supremo Tribunal Federal é sobre este juízo de conformidade ou desconformidade. E é disso que, na condição de Relator, exerço aqui a tentativa, ao menos, de cumprir com dois deveres constitucionais.

De um lado, o dever constitucional da fundamentação que está no inc. IX da Constituição Federal do seu respectivo dispositivo, que cuida dessa matéria, que é o art. 93. E do outro lado, a celeridade processual. Portanto, tentando atender a essas duas perspectivas e compreendendo que, depois do meu voto, ainda remanescem 10 votos a serem proferidos, vou tentar desincumbir-me do dever de fundamentação e no tempo mais breve possível.

E, aqui, o que está efetivamente submetido a esses parâmetros Constitucionais - são vários os dispositivos da Constituição, mas nomeadamente os incisos II e III do art. 146, § 6º do art. 150 e o art. 159 da Constituição - é saber se esses parâmetros acolhem ou não essa alteração, por assim dizer, para utilizar-se dos vocábulos que aqui foram empregados, da transformação da compulsoriedade da contribuição sindical para sua facultatividade. E nesse sentido vou ao encontro de uma observação que foi feita da tribuna, não necessariamente para manifestar concordância com a conclusão, mas quanto a uma das premissas, também entendo - e creio que isso, a rigor, raramente se colocou nessa demanda - que não está mesmo em questão a existência ou não da contribuição sindical no ordenamento jurídico brasileiro. O debate que está posto aqui é esse que acabo de pontuar da conformidade constitucional, ou não, das alocações que a nova lei introduziu.

28/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos - CONTTMAF, tendo por objeto o artigo 1º da Lei 13.467/2017, o qual deu nova redação aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, regulamentando a contribuição sindical.

A questão em debate é de notória relevância para a ordem constitucional brasileira, pois o custeio das instituições sindicais apresenta-se como tema constitucional com sede na pauta de direitos fundamentais sociais (artigo 8º, III e IV, da CRFB).

O que está para deliberação do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal é o mérito da arguição de inconstitucionalidade suscitada, vale dizer, a conformidade, ou desconformidade, dos dispositivos introduzidos pela Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) acerca da contribuição sindical, com a Constituição Republicana brasileira.

1. Detalhamento e histórico da matéria posta ao desate constitucional

São múltiplas as razões que conduziram ao ajuizamento de quase duas dezenas de ações diretas de inconstitucionalidade com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, após as alterações promovidas pela Lei 13.467/2017.

A CONTTMAF afirma inconstitucional a norma impugnada em face

ADI 5794 / DF

de alegada violação dos artigos 146, II e III, 149 e 150, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Em sua ótica, portanto, seria necessária lei complementar e norma específica para promover alterações na regulamentação da contribuição sindical, nos termos dos arts. 146 e 150, § 6º, CRFB. Argumenta, ainda, que a alteração legislativa promovida desrespeitaria direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores, eis que os sindicatos têm dever de assisti-los juridicamente e que tal direito ficaria desatendido. Aduz, por fim, que haveria ferimento ao princípio da proporcionalidade, pois o Estado teria legislado de maneira abusiva na hipótese.

Foram distribuídas por prevenção e encontram-se apensadas ao presente feito 19 (dezenove) ações diretas. São elas: ADI 5912; ADI 5923; ADI 5859; ADI 5865; ADI 5813; ADI 5887; ADI 5913; ADI 5810; ADI 5811; ADI 5888; ADI 5815; ADI 5850; ADI 5900; ADI 5945; ADI 5885; ADI 5892; ADI 5806 e ADI 5950. Foi também apensada, pelas mesmas razões, a ADC 55.

Em 23.03.2018, despachei nos autos da presente ADI 5.794, indicando preferência para julgamento em face da relevância da matéria, aguardando-se, nesse sentido, definição do calendário da pauta pela Presidência deste Tribunal.

Importante registrar que não está em tela a existência, ou não, da contribuição sindical no ordenamento constitucional pátrio. O debate posto nos autos, do que ali se pode haurir, não cuida de regra extintiva, mas somente da conformidade, ou desconformidade, constitucional da recente alteração legislativa, no que diz respeito ao cerne que, '*prima facie*' vem à tona, referente à denominada facultatividade do pagamento da contribuição sindical.

As alocações "desde que por eles devidamente autorizados", "desde que prévia e expressamente autorizadas", "autorização prévia e

ADI 5794 / DF

expressa”, “está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional”, “que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos”, “observada a exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação”, “que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical”, “e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento”, constantes da Lei 13.467/2017, fazem emergir controvérsia legítima quanto à conformidade constitucional dessa debatida obrigatoriedade do desconto da contribuição sindical de trabalhadores.

O regime sindical estabelecido pela Constituição de 1988 está sustentado em três pilares fundamentais: a unicidade sindical (art. 8º, II, da CRFB), representatividade compulsória (art. 8º, III, da CRFB) e a contribuição sindical (art. 8º, IV, parte final, da CRFB):

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.

A história constitucional brasileira que, conduz ao regime sindical atualmente em vigor, remonta ao início do século XX. Mas a doutrina tem

ADI 5794 / DF

alertado que “o direito sindical brasileiro ainda está à procura de um sistema de leis que o fundamentem em bases democráticas depois de percorrer um longo caminho na sua história política e trabalhista.” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 99.)

Como ocorreu em diversos outros países, também no Brasil, as corporações de ofício precederam os sindicatos e o direito de associação, o qual num primeiro momento era proibido, e depois foi restabelecido, sendo fortemente influenciado pelo movimento corporativista do *Estado Novo*, durante a década de 30 do século XX e, finalmente, renovado e revigorado com o fim da ditadura militar, na década de 80 do século XX. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 99.)

A doutrina registra que as primeiras associações de trabalhadores no Brasil foram as ligas operárias, uniões e sociedades, cujas bandeiras, ainda difusas, focavam os melhores salários, a redução das jornadas de trabalho e a assistência social. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 99.)

A primeira Constituição Republicana do Brasil, de 1891, apesar de não tratar especificamente sobre as entidades sindicais, assegurou, expressamente, o direito de reunião e associação:

Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos seguintes termos:

(...)

§8º: A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a policia senão

ADI 5794 / DF

para manter a ordem pública.

Ainda na Primeira República, as organizações sindicais existiam apenas de forma incipiente, ecoando o momento pelo qual passava o país, recém-saído de um modelo escravagista, como forma de produção, e com a economia centrada na agricultura, com focos muito regionalizados de uma frágil industrialização. (LEAL, Carla Reita F., MARTINAZZO, Waleska M. Piovan. A plena liberdade sindical no Brasil como resultado da aplicação da Convenção 87 da OIT e outros documentos internacionais, in FRANCO FILHO, Georgenor De Sousa; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.) Direito Internacional do Trabalho: O estado da arte sobre a aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil, São Paulo: LTR, 2016, p. 78)

Não obstante, em 1903, foi editado o Decreto 979, que teve como objetivo regular a possibilidade de profissionais da agricultura e das indústrias rurais a organizarem sindicatos com o intuito de defender interesses das respectivas categorias. As disposições desse diploma foram reforçadas pelo Decreto 1.637 de 1907, que, a seu turno, também regulamentou a criação e funcionamento dos sindicatos urbanos. (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 28.)

O Decreto 979/1903 permitiu a sindicalização dos profissionais da agricultura e das indústrias rurais, tanto pequenos produtores como empregados e empregadores, os quais detinham liberdade de escolha acerca das formas de representação. Bastava, para a fundação do sindicato, a existência de sete sócios e cada indivíduo tinha o direito de ingressar ou se retirar do sindicato, destacando-se, entre as atribuições do sindicato, a função assistencial: criação de caixas para os sócios, cooperativas de crédito e facilitação do comércio da produção. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo:

ADI 5794 / DF

LTR, 2015, p. 101)

O Decreto 1.637/1907 organizou o sindicalismo urbano de trabalhadores de profissões similares ou conexas, preservando a liberdade de constituição dos sindicatos, bem como a fórmula simplificada de seu registro, para o que bastava o depósito de cópia dos estatutos no órgão competente. No que tange às funções do sindicato, estabeleceu o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão e dos interesses individuais de seus membros, bem como previu a criação de Conselhos Permanentes de Conciliação e Arbitragem para dirimir controvérsias entre empregadores e empregados, capital e trabalho, respectivamente. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 101)

Na década de 1930, é possível registrar um fortalecimento do movimento sindical brasileiro, especialmente com a edição dos Decreto 19.770/1931, Decreto 22.239/1932, Decreto 23.611/1933 e o Decreto 24.694/1934. Segundo a doutrina especializada, a partir da década de 1930, o *“Estado resolveu pautar a sua política social na ideologia da integração das classes trabalhistas e empresariais, organizando, sob a forma de categorias por ele delimitadas, um plano denominado enquadramento sindical.”*(NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 106)

Nesse contexto, foram atribuídas aos sindicatos as funções de colaboração com o Poder Público, ocorrendo uma clara publicização da própria natureza das referidas entidades, as quais, nesse modelo de controle pelo Estado, tinham uma função mitigadora das tensões entre empregadores e empregados. Conforme observa Oliveira Viana:

“o propósito de chamar o sindicato para junto do Estado, tirando-o da penumbra da vida privada, em que vivia, para as

ADI 5794 / DF

responsabilidades da vida pública. Neste intuito, deu-lhe a representação da categoria e lha deu duplamente: para efeitos jurídicos e para efeitos políticos. Mais que isto: investiu-o de poderes de autoridade pública, transferindo-lhe prerrogativas próprias da pessoa do Estado.” (VIANA, Oliveira. **Problemas de direito sindical**. Rio de Janeiro: Max Limonad, s/d, *apud* NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 107)

O que se percebe, a partir de então, foi uma ruptura com o modelo anterior à década de 1930, pois que, antes, os sindicatos eram pessoas jurídicas de direito privado, depois, apresentavam natureza quase pública; antes, os sindicatos eram livremente constituídos pelos interessados, depois, passaram a ser órgãos de colaboração do Governo, tutelados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; antes, seus estatutos eram autoelaborados, depois, tomaram forma padronizada; antes, os sindicatos tinham autonomia de atuação, depois, eram obrigados a apresentar relatórios de suas atividades aos órgãos fiscalizadores competentes. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 107)

E para que melhor fossem organizadas as funções dos sindicatos, *“adotou-se como estrutura de representação dos trabalhadores a do sindicato único em cada base territorial, de modo que ficou comprometida a liberdade de fundação de mais de um sindicato dos trabalhadores da mesma categoria e base territorial. O critério de agrupamento foi o de profissões idênticas, similares e conexas em bases territoriais municipais.”* (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 107)

A Constituição de 1934 trouxe importante inovação para o sistema sindical brasileiro, reconhecendo em seu artigo 120, *caput* e parágrafo

ADI 5794 / DF

único, a pluralidade e completa autonomia dos sindicatos, nos seguintes termos:

Art. 120 Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Parapho único. A lei assegurará a pluralidade syndical e a completa autonomia dos sindicatos.

O sindicato, nos termos do que estabelecido pela Constituição de 1934, passou a ser, ainda que teoricamente, uma pessoa jurídica de direito privado, com liberdade de ação, de constituição e de administração. No entanto, este regime não conseguiu repercutir na realidade sindical brasileira, pois, dias antes da promulgação da Constituição, foi editado o Decreto 24.694/1934, que se adiantou à Constituição para antecipar a regulamentação dos sindicatos no novo regime, estabelecendo, entre inúmeras medidas restritivas, a proibição de criação, em uma mesma base territorial e categoria de mais de um sindicato. Anota, sobre este ato normativo, Mascaro Nascimento:

Foi aprovado dias antes da Constituição, adiantou-se a ela, antecipando alguns dos seus princípios. Foi um decreto bastante detalhista e interferente. Previu três níveis de organizações sindicais: os sindicatos, federações e confederações. Autorizou os sindicatos com sede no mesmo Município a formar uniões para coordenar os interesses gerais das profissões. Estipulou as funções dos sindicatos. Fixou os requisitos exigidos para a criação dos sindicatos. Proibiu a sindicalização dos funcionários públicos. Exigiu dos sindicatos a obrigatoriedade do pedido de reconhecimento. Enumerou certas exigências a serem observadas na elaboração dos estatutos sindicais. Impôs algumas condições essenciais para o funcionamento do sindicato e deliberações da assembleia. Deu garantias aos empregados sindicalizados e fixou penalidades, estas previstas para a hipótese de inobservância dos seus dispositivos, com o que, pela dimensão dessa regulamentação

ADI 5794 / DF

legal, não é possível situá-la entre os ordenamentos que favorecem a maior espontaneidade e a formação natural do modelo sindical. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 110)

Em 1937, com o ditatorial *Estado Novo*, a Constituição instituiu um modelo de unicidade sindical em que se agrupavam categorias, sob a possível representação de apenas um sindicato, que seria controlado pelo Estado, tendo sido editado, na sequência, o Decreto 1.402/1939, o qual estabeleceu expressamente ser privativa dos sindicatos reconhecidos pelo Estado a representatividade de categorias e a celebração de convenções coletivas. (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 33)

Segundo registra a doutrina especializada, “*É possível concluir que esse conjunto de normas jurídicas atingiu o epílogo de um processo de dirigismo estatal sobre a organização sindical (...)*.” Neste período, o Estado também fixou regras sobre a administração dos sindicatos, seus órgãos, sobre as eleições sindicais, bem como proibiu a greve e o *lockout*, considerando-os “*antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital*”, além de “*incompatíveis com os superiores interesses da produção*”. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 113)

Este modelo de 1937 é, com algumas mudanças pontuais, o que sustenta o regime sindical brasileiro, tendo sido reforçado pela Consolidação das Leis Trabalhistas, conforme anota João Batista Pereira Neto:

“A aprovação da CLT em 1943 aperfeiçoou o intervencionismo estatal na estrutura sindical e nos sindicatos em si, apresentando-se diversas condições para sua organização

ADI 5794 / DF

e administração e sobre as eleições, o enquadramento e a contribuição sindicais.” (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de Unicidade Sindical e Compulsoriedade de Representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 33)

No que diz respeito às Constituições de 1946 e de 1967 (e assim da alcunhada Emenda de 1969), é preciso registrar que pouco alteraram o panorama estabelecido em 1937, restabelecendo alguns direitos (como o direito de greve, por exemplo), mantendo, porém, o regime de unicidade, da representação e contribuição compulsórias. Segundo registrou Mascaro Nascimento:

“ -- Contraditória foi a Constituição de 1946 que restituiu a liberdade política no País e atribuiu aos sindicatos funções delegadas pelo Poder Público, de modo que o que trouxe em favor da liberdade sindical foi a restituição do direito de greve que o Estado Novo suprimira. -- Os Governos militares não tiveram muita coisa a fazer para o controle dos sindicatos com a herança que receberam da lei intervencionista do Estado Novo, apenas a mantiveram porque se prestava aos seus propósitos em relação aos sindicatos e mais diretamente proibiram movimentos dos trabalhadores considerados contrários à segurança nacional.” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 115)

Não se pode perder de vista que com o fim do regime militar, já na década de 1980 do século XX, confirmou-se um movimento que vinha acontecendo desde a década de 1940, “*Os sindicatos se fortaleceram na luta pelos direitos trabalhistas, que tinham uma dimensão utópica irrecusável para trabalhadores miseráveis, que fugiam do campo em busca de melhoria de vida, atraídos também pelos direitos.*” (CARDOSO, Adalberto Moreira. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro, in **Cadernos CRH**, v. 28, n. 75, p. 493-510 , set/dez 2015, p. 502-503).

ADI 5794 / DF

Por fim, registre-se, com apoio na doutrina especializada, que:

(...) no período de vigência do regime militar, o Marechal Castelo Branco anunciou iniciativa de medida legal tendente a acabar com o imposto (contribuição sindical). Essa expectativa acabou não se concretizando. No governo Fernando Collor de Mello chegou-se a encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei nesse sentido, que se perdeu, por falta de empenho. Da mesma forma, quando a Presidência da República foi ocupada por Fernando Henrique Cardoso, *'anunciou-se que repousava em sua mesa uma minuta de medida provisória dispendo sobre a tardia extinção do tributo, que, apesar da mudança de nome, não perdera a sua natureza'*."(GUNTHER, Luiz Eduardo. O fim da contribuição sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada, in DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). **Reforma Trabalhista ponto a ponto**. São Paulo: Ltr, 2017, p. 210-211, citando AROUCA, José Carlos. **Curso básico de Direito Sindical**, 3ª ed, São Paulo: Ltr, 2012, p. 229)

2. A escolha democrática em 1988 do legislador constitucional que vincula ao juiz e ao próprio legislador infraconstitucional

O texto de 1988 trouxe inovações ao sistema sindical brasileiro, mitigando, em alguma medida, o modelo corporativo altamente controlado pelo Estado, desde o Estado Novo, podendo-se destacar, dentre as principais mudanças: o direito à livre fundação de sindicatos, dispensada a aprovação do Ministério do Trabalho; o reconhecimento constitucional da investidura sindical na representatividade da categoria; a liberdade de filiação (e desfiliação) dos sindicatos; a obrigatoriedade da participação sindical nas negociações coletivas; a possibilidade de instituição, via assembleia, de contribuição confederativa (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 36)

A par disso, o constituinte de 1988 também fez opção inequívoca

ADI 5794 / DF

pela manutenção de um modelo de sindicalismo sustentado no seguinte tripé **unicidade sindical, representatividade obrigatória e custeio das entidades sindicais por meio de um tributo, a contribuição sindical**, expressamente autorizada pelo artigo 149 da Constituição da República.

Assim sendo, é preciso reconhecer que a mudança de um desses pilares pode ser desestabilizadora de todo o regime sindical, não podendo ocorrer de forma isolada sob pena de *“Ao tocar apenas em um dos pilares da estrutura sindical, a reforma preserva uma das fontes de fragmentação e impede os sindicatos de buscar formas de organização mais eficazes para defender os direitos dos trabalhadores e resistir à ofensiva patronal.”* (GALVÃO, Andrea (Coord). **Movimento sindical e negociação coletiva**. Texto para discussão nº 5. CESIT, UNICAMP, 2017. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/apresentacao-dos-textos-de-discussao-do-projeto>, Acessado em 25.05.2018)

Releva salientar que a Constituição de 1988 é apontada como precursora de novos tempos no que tange ao direito sindical, principalmente em virtude do princípio da não intervenção e não interferência do Estado na organização sindical (art. 8º, I, da CRFB), que permitiu a ampliação do número de entidades sindicais, estimulou a extinção da Comissão de Enquadramento Sindical e propiciou a criação do Cadastro Nacional das Entidades Sindicais do Brasil.

Não obstante, importante insistir em que o modelo jurídico-constitucional sindical brasileiro seja considerado em sua integralidade, especialmente em face da necessidade de harmonização das regras essenciais que sustentam o referido sistema e as alvissareiras diretrizes nacionais e internacionais acerca do tema.

Nesse contexto, mesmo que a unicidade sindical e, conseqüentemente, a representação sindical compulsória por categoria não sejam consideradas as melhores características de um modelo

ADI 5794 / DF

sindical, é preciso reconhecer que tiveram uma função histórica relevante, especialmente na década de 1940 do século XX, quando a classe operária, ainda dispersa em um território continental, e sem densidade e coesão para negociar com o patronato, tinha a voz de uma entidade, cujas prerrogativas foram úteis para marcar a posição e defesa dos interesses de seus substituídos. (SAAD, Eduardo Gabriel. Federação, confederação e central sindical, *apud* PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 53)

E não se pode perder de vista que uma das principais consequências da compulsoriedade da representação repousa no efeito *erga omnes* das normas que resultam de negociações coletivas, conforme previsto no artigo 611 da Consolidação das Leis Trabalhistas. A autoaplicabilidade das normas coletivas para toda a categoria profissional, bem como o reconhecimento constitucional dos acordos e convenções coletivas (artigo 7º, XXIX, da CRFB) também reforçam a importância da função das entidades sindicais na negociação coletiva. (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 60-61)

Assim sendo, ressalte-se que a discussão sobre a constitucionalidade, ou não, da desconstituição da compulsoriedade da contribuição sindical há que ser ambientada nessa sistemática sindical integral, sob pena de desfiguração do regime sindical constituído em 1988 e frustração de toda a gama de direitos fundamentais sociais, os quais de forma direta ou indireta, nele estão sustentados.

3. Jurisprudência e doutrina sobre a compulsoriedade da contribuição sindical

A natureza tributária da referida contribuição não é objeto de maior controvérsia, estando há muito pacificada tanto na jurisprudência do

ADI 5794 / DF

Supremo Tribunal Federal, quanto na doutrina especializada. Nesse sentido, em artigo doutrinário, Ives Gandra da Silva Martins, lembra que “Os constituintes convenceram-se da existência de cinco espécies tributárias e, na seção dos princípios gerais, colocaram-nas, a saber: impostos (art. 145, inciso I), taxas (art. 145, inciso II), contribuição de melhoria (art. 145, inciso III), empréstimos compulsórios (art. 148) e contribuições especiais (art. 149).” (MARTINS, Ives Gandra da Silva, in **Revista TST**, Brasília, vol. 81, n. 2, abr/jun 2015, p. 91). E esclarece, no ponto específico:

“A contribuição especial no interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, tem como nítido, claro e cristalino objetivo garantir a atuação de categorias profissionais e econômicas em defesa dos interesses próprios destes grupos, ofertando, pois, a Constituição, imposição tributária que lhes garanta recursos para que possam existir e atuar.

Esta é a natureza jurídica da contribuição, que fundamenta o movimento corporativo ou sindical no Brasil, na redação da Lei Suprema de 1988, constitucionalizada que foi sua conformação tributária. Não é mais uma contribuição parafiscal ou fora do sistema, mas uma contribuição tributária, com objetivo perfil na lei maior.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva, in **Revista TST**, Brasília, vol. 81, n. 2, abr/jun 2015, p. 93)

Também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontra-se sedimentada na mesma linha:

SINDICATO DE SERVIDORES PÚBLICOS: DIREITO À CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA (CLT, ART. 578 SS), RECEBIDA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 8º, IV, IN FINE), CONDICIONADO, PORÉM, A SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA UNICIDADE.

1. A Constituição de 1988, a vista do art. 8., IV, in fine, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os

ADI 5794 / DF

integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1.076, med. cautelar, Pertence, 15.6.94).

2. Facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria (ADIn 962, 11.11.93, Galvão).

3. A admissibilidade da contribuição sindical imposta por lei e inseparável, no entanto, do sistema de unicidade (CF, art. 8., II), do qual resultou, de sua vez, o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, a falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho (MI 144, 3.8.92, Pertence).

4. Dada a controvérsia de fato sobre a existência, na mesma base territorial, de outras entidades sindicais da categoria que o impetrante congrega, não há como reconhecê-lhe, em mandado de segurança, o direito a exigir o desconto em seu favor da contribuição compulsória pretendida. (RMS 21.758 DF, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 04-11-1994)

SINDICATO: CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DA CATEGORIA: RECEPÇÃO.

A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato, resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no *caput* do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e

ADI 5794 / DF

4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694). (RE 180745 SP, Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 08-05-1998) (grifamos)

CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. Art. 8º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. - A contribuição sindical instituída pelo art. 8º, IV, da Constituição Federal constitui norma dotada de auto-aplicabilidade, não dependendo, para ser cobrada, de lei integrativa.

II. - Compete aos sindicatos de servidores públicos a cobrança da contribuição legal, independentemente de lei regulamentadora específica.

III. - Agravo não provido. (AI-AgR 456.634 RJ, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 13.12.2005, Segunda Turma, DJ 24-02-2006)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. COMPULSORIEDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 496.456/RS, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Dje 21.08.2009)

Algumas consequências devem ser destacadas dessas decisões da Suprema Corte, especialmente no que diz respeito à dependência recíproca entre unicidade sindical e contribuição sindical obrigatória, bem como a distinção entre as duas espécies de contribuição destinadas ao custeio do regime sindical: uma de natureza negocial e outra de natureza fiscal, ambas expressamente previstas do texto constitucional (artigos 8º, IV, c/c 149 da CRFB).

Verifica-se, pois, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a par de reconhecer que há uma certa relativização ao princípio da

ADI 5794 / DF

liberdade sindical no regime estabelecido pelo constituinte de 1988, evidenciou, especialmente no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, as características do modelo sindical brasileiro:

(...)

A relatividade da liberdade sindical como efetivamente concretizada na Lei Fundamental deriva sobretudo da preservação de duas marcas características do modelo corporativista resistente: a unicidade (art. 8º, II) e a contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV, in fine), que só com a unicidade poderia subsistir.

(...)

Em síntese: se a inequívoca manutenção do regime tributário da contribuição sindical (arts. 8º, IV, e 149) é que dá, na Constituição, as dimensões reais da muito relativa liberdade sindical afirmada, não se pode tomar isoladamente a afirmação desta, no caput do art. 8º e tentar negar o que, no inciso IV, in fine, está patente e há de ser levado em conta para reduzir o alcance efetivo da proclamação retórica da liberdade do sindicato.” (RE 180745 SP, Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 08-05-1998, p. 721-722)

E no que diz respeito às contribuições confederativa e sindical, assim ficou registrado, em precedente paradigma relatado pelo Ministro Carlos Velloso:

(...)

Primeiro que tudo é preciso distinguir a contribuição sindical, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais – art. 149 da Constituição – com caráter tributário, assim compulsória, da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral da entidade sindical – CF, art. 8º, IV. A primeira, conforme foi dito, contribuição parafiscal ou especial, espécie tributária, é compulsória. A segunda, entretanto, é compulsória apenas para os filiados do sindicato.

No próprio inc. IV do art. 8º da Constituição Federal, está

ADI 5794 / DF

nítida a distinção: “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. (Grifei)

José Afonso da Silva, dissertando a respeito, escreve que “há, portanto, duas contribuições: uma para custeio de confederações e outra de caráter parafiscal, porque compulsória estatuída em lei, que são, hoje, os arts. 578 e 610 da CLT, chamada “contribuição sindical”, paga, recolhida e aplicada na execução de programas sociais de interesse das categorias representadas. (José Afonso da Silva, Curso de Dir. Const. Positivo, Malheiros Ed., 12ª ed. 1996, pag 293)

Como dizíamos, a contribuição confederativa, que não é tributo, não é compulsória para os empregados não filiados à entidade sindical.

O tributo é que tem caráter compulsório. A compulsoriedade, aliás, é traço caracterizador do tributo (CTN, art. 3º). A sua instituição depende de lei. Já a contribuição confederativa, por não ser tributo, por não ser instituída por lei – C.F., art. 8º, IV – é obrigatória apenas para os filiados ao sindicato, convindo esclarecer que a Constituição, em seguida à instituição da contribuição confederativa – art. 8º, IV – dispôs, no inciso V do citado art. 8º, que “ninguem será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato”, na linha, aliás, de que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos” (C.F., art. 5º, XVII) e que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. (C.F., art. 5º, XX). (RE 198.092/SP, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 11.10.1996, p. 847-849)

Importante, nesse contexto, anotar, com Ives Gandra da Silva Martins, a inequívoca finalidade constitucional da contribuição sindical: “A contribuição, portanto, objetiva garantir a existência dos movimentos sindicais de trabalhadores e patronais, sendo, na dicção do art. 8º, inciso IV, a exata razão de sua exigência como perfil de natureza tributária.” (MARTINS,

ADI 5794 / DF

Ives Gandra da Silva, in **Revista TST**, Brasília, vol. 81, n. 2, abr/jun 2015, p. 95)

4. A contribuição sindical da ordem normativa infraconstitucional reformada em 2017

A denominada ‘reforma trabalhista’ vem a lume em novel legislação, e se projeta, ainda que de forma mediata: na força coletiva dos direitos fundamentais sociais trabalhistas; no poder negocial dos sindicatos, ao conferir quitação geral do contrato de trabalho no plano de demissão voluntária celebrado por meio de negociação coletiva (art. 477-A); na quitação anual das obrigações trabalhistas (art. 507-B); e no assegurar a prevalência da negociação coletiva sobre a lei, em relação à extensa gama de direitos indicados no artigo 611-A.

Por outro lado, desinstitucionaliza, de forma substancial, a principal fonte de custeio das instituições sindicais, tornando-a, como se alega, *facultativa*, nos termos dos artigos 578 e 579 da Consolidação das Leis Trabalhistas. A doutrina especializada, atenta a este fenômeno, observa:

“Ora, as entidades sindicais foram acostumadas, durante várias décadas, a conviver com esse modelo do dinheiro fácil, e é certo que o hábito do cachimbo costuma deixar a boca torta. Presenciamos um caso real, no qual o sindicato tinha cerca de 4.500 associados e, por pura falta de interesse, esse número acabou sendo reduzido para menos de 500 associados.

Agora, é necessário fazer o caminho inverso, e para isso será necessário algum tempo, para que os sindicatos se reestruturem e possam sair à luta, mostrando serviço para os integrantes da categoria e mostrando que efetivamente existe vantagem em ser associado à entidade sindical. Além do mais, a acomodação que se viu foi da direção do sindicato, e não se mostra coerente fazer com que toda a categoria pague por isso.”(DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. Fim da Contribuição Sindical Obrigatória – Consequências para as

ADI 5794 / DF

entidades sindicais e categorias representadas, in **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, nov. 2017, p. 271-287, p. 283)

O legislador infraconstitucional reformador pode, assim, não ter observado, ao menos "*prima facie*", o regime sindical estabelecido pela Constituição de 1988 em sua maior amplitude, desequilibrando as forças de sua história e da sua atual conformação constitucional, e sem oferecer um período de transição para a implantação de novas regras relativas ao custeio das entidades sindicais.

Não se pode deixar de anunciar, em primeiro lugar, que a alteração da natureza jurídica da contribuição sindical de típico tributo para contribuição negocial facultativa importa em inequívoca renúncia fiscal pela União, por não ter sido acompanhada de seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acrescido pela Emenda Constitucional 95/2016.

Considerando que a contribuição sindical obrigatória tem destinação específica estabelecida por lei, nos termos do artigo 589 da CLT, estando 10% (dez por cento) do valor arrecadado dos empregados destinado à Conta Especial Emprego e Salário (FAT), constituindo, portanto, nesse particular, receita pública, era obrigação constitucional expressamente imposta indicar, para sua alteração, estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (artigo 113 do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional 95/2016), o que não foi demonstrado nos autos.

Assim, está configurada a inconstitucionalidade formal das alterações legais indigitadas nas ações diretas de inconstitucionalidade ora analisadas.

Outrossim, sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, o argumento também ganha relevo em face da real possibilidade de

ADI 5794 / DF

frustrar e fazer sucumbir o regime sindical reconhecido como direito fundamental social pelo constituinte de 1988.

Isso porque, ao manter-se, na sistemática constitucional vigente, a unicidade sindical e a obrigação de representação de toda a categoria, incluindo associados e não-associados, a inexistência de uma fonte de custeio obrigatória inviabiliza a atuação do próprio regime sindical. Nesse sentido, a abalizada doutrina de Valdyr Perrini:

Trocando em miúdos, das duas uma: ou se elimina de uma vez por todas a unicidade sindical e seus desdobramentos remanescentes mediante alteração constitucional que traslade o ordenamento jurídico para as bandas da pluralidade, elegendo como responsáveis pelo custeio da organização do sindicato exclusivamente aqueles que se beneficiam com sua atuação; ou se mantém o sindicato único com a exrecência representada pelo dever de representar e defender os direitos de associados e não associados, mantendo-se a única fonte de custeio existente para propiciar essa hercúlea tarefa sobre os ombros de todos os beneficiários, sob pena de fragilizar a organização sindical de forma incompatível com o delineado constitucionalmente e propiciar o enriquecimento sem causa dos não associados que paradoxalmente continuariam se beneficiando com a atuação do sindicato sem precisarem custeá-la. (PERRINI, Valdyr. *A inconstitucionalidade do fim da contribuição sindical obrigatória compulsória e o quadripé do peleguismo*, in DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). **Reforma Trabalhista ponto a ponto**. São Paulo: Ltr, 2017, p. 222)

A unicidade sindical e a representatividade obrigatória, por consequência, sem o custeio estatal, por meio de um tributo autorizado constitucionalmente de forma expressa (artigo 8º, IV, *in fine*) arrostam o modelo sindical brasileiro, caracterizando-se, ainda que de forma diferida, como restrição ao âmbito de proteção do direito

ADI 5794 / DF

constitucionalmente reconhecido a um regime sindical.

Se não há controvérsia acerca do reconhecimento da existência desse direito constitucional a um regime sindical pelo poder constituinte originário, também é preciso reconhecer, por decorrência lógica, o dever fundamental, dirigente e vinculante aos poderes constituídos, da obrigação impositiva de exercer seu *múnus*, no caso, o exercício da competência legislativa impositiva de manter a contribuição sindical, essencial à existência e atuação dessas entidades. As lições de Ives Gandra Silva Martins são pertinentes nesse contexto:

“Há, pois, para esta imposição, uma delegação constitucional legislativa impositiva do Poder Público para os sindicatos, que se tornaram, pois, inspetores de uma contribuição que lhes permite existir e atuar.” E continua: “A contribuição, portanto, objetiva garantir a existência dos movimentos sindicais de trabalhadores e patronais, sendo, na dicção do art. 8º, inciso IV, a exata razão de sua exigência como perfil de natureza tributária.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva, in *Revista TST*, Brasília, vol. 81, n. 2, abr/jun 2015, p. 94-95)

E, ainda, a liberdade de associação deve ser harmonizada com o direito de uma categoria ser defendida por um sindicato único, de modo que admitir a facultatividade da contribuição, cuja concepção constituinte tem sido historicamente da obrigatoriedade, pode, ao menos em tese, importar um esmaecimento dos meios necessários à consecução dos objetivos constitucionais impostos a estas entidades, dentre os quais destacam-se a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria (artigo 8º, III, da CRFB), participação obrigatória nas negociações coletivas de trabalho (artigo 8º, VI, da CRFB), denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, §2º, da CRFB), ajuizar ações diretas e ações mandamentais coletivas perante a jurisdição constitucional (artigos 5º, LXX, e 103, IX, da CRFB).

ADI 5794 / DF

A percepção de que a unicidade sindical e as contribuições sindicais compulsórias, portanto, de natureza tributária, são elementos sustentadores do regime sindical brasileiro encontra eco na doutrina constitucionalista, desde os primeiros tempos da promulgação da Constituição de 1988:

“Se a unidade sindical é um dos esteios sobre os quais se alicerça a nossa vetusta estrutura sindical, a cobrança de quantias obrigatórias, levadas a efeito com a força própria da atuação estatal, constitui-se no outro. Inicialmente cobrava-se apenas o imposto sindical, cuja capitulação constitucional vem agora feita no art. 149 da Lei Maior: ‘Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, §6, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo’. A sua natureza é tributária, dependendo de lei para sua instituição, sujeitando-se, outrossim, ao princípio da anterioridade e a outros que cercam a atividade arrecadadora do Estado. Essa contribuição, no caso dos trabalhadores, corresponde ao salário de um dia por ano. Quanto aos empregadores, o seu montante é variável, segundo o respectivo capital.” (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 2, p. 553).

Também a doutrina trabalhista registra a mesma percepção:

Mantida intocada a unicidade sindical e o espectro amplo da representatividade que lhe é compatível na forma constitucionalmente estabelecida, a contribuição que decorre da necessidade de cumprimento desta imposição constitucional é compulsória de associados e de não associados, tal que existente na época em que foi chancelada pelo texto

ADI 5794 / DF

constitucional. Em consequência, deve ser reputada inconstitucional a facultatividade pretendida, pois, na contramão de unicidade e da representatividade ampla constitucionalmente intocadas. (PERRINI, Valdyr. A inconstitucionalidade do fim da contribuição sindical obrigatória compulsória e o quadripé do peleguismo, in DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). **Reforma Trabalhista ponto a ponto**. São Paulo: Ltr, 2017, p. 222)

Diante disso, o novo modelo eleito pelo legislador infraconstitucional, de contribuição sindical facultativa, suscita dúvidas sobre sua compatibilidade, ou não, com o direito constitucionalmente reconhecido a um regime sindical, diante das duas outras premissas desse regime, quais sejam, a unicidade sindical e a representação obrigatória de toda a categoria.

Também, por isso, a doutrina especializada tem afirmado a inadequação da supressão da vetusta contribuição sindical obrigatória sem que outro instituto, mais democrático, seja criado para equalizar o sistema sindical brasileiro:

Ou seja, não buscou a Lei n. 13.467/2017 aperfeiçoar o sistema de custeio das entidades sindicais, substituindo a antiga contribuição sindical obrigatória, há décadas regulada pela CLT, pela mais democrática, equânime e justa contribuição negocial ou assistencial (cota de solidariedade), resultante da negociação coletiva trabalhista e estimuladora desta. Ao invés disso, a nova Lei eliminou a antiga contribuição e, ao mesmo tempo, inviabilizou, juridicamente, a institucionalização da mais equânime contribuição de interesse das categorias profissionais e econômicas. (DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2018. p. 247)

ADI 5794 / DF

Sem pluralismo sindical, a facultatividade da contribuição destinada ao custeio dessas entidades pode se tornar um instrumento de obnubilação do direito à sindicalização, que, inequivocamente reconhecido pelo constituinte de 1988, não poderia ser restringido, a esse ponto de atingir-se seu núcleo essencial (existência e cumprimento de suas obrigações constitucionalmente previstas), mesmo porque, se também foi o legislador infraconstitucional que reafirmou e reforçou o poder de negociação sindical, não poderia, por outro lado, atingir sua capacidade concreta de existência e funcionamento institucional.

O financiamento das entidades sindicais deve ser debatido a partir das premissas estabelecidas na Constituição de 1988, pois enquanto o sistema sindical estiver vinculado à unicidade sindical, que considera representativo apenas um único sindicato por categoria em determinada base territorial, e, por outro lado, enquanto a negociação coletiva espargir seus efeitos para além dos trabalhadores associados, é necessário estabelecer-se um tributo para custear esse sistema, sob pena de inviabilização do funcionamento desse sistema. Nesse sentido, conclui Luiz Eduardo Gunther: *“Exigir dos sindicatos de trabalhadores uma postura ativa (negociado sobre o legislado) sem que existam condições materiais para esse desempenho é enfraquecer o movimento sindical e criar insegurança jurídica, (...)”*(GUNTHER, Luiz Eduardo. O fim da contribuição sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada, in DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). **Reforma Trabalhista ponto a ponto**. São Paulo: Ltr, 2017, p. 214).

As entidades sindicais, se alijadas de liberdade e autonomia financeira, podem estar expostas ao risco, inerente à abrupta modificação na forma de seu custeio pela legislação infraconstitucional impugnada, de modo a não conseguirem dar cumprimento aos seus misteres institucionais constitucionalmente estabelecidos.

ADI 5794 / DF

Tem-se, portanto, como inconstitucional a Lei 13.467/2017, também sob a perspectiva material, quando torna facultativa a contribuição sindical prevista no artigo 8º, IV, *in fine*, da CRFB, sem que também tenha sido alterado as demais disposições do artigo 8º, especialmente no que se refere à unicidade contratual (artigo 8º, II, da CRFB) e à representatividade do sindicato extensiva a toda categoria (artigo 8º, III, da CRFB).

5. Conclusão

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade das expressões “desde que por eles devidamente autorizados”, “desde que prévia e expressamente autorizadas”, “autorização prévia e expressa”, “está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional”, “que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos”, “observada a exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação”, “que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical”, “e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento” constantes dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação que lhes foi dada pelo artigo 1º da Lei 13.467/2017.

Em consequência, julgo improcedente o pedido da ação declaratória de constitucionalidade.

É como voto.

28/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Trata-se de julgamento de 18 Ações Diretas de Inconstitucionalidade e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade em face do art. 1º da Lei nº 13.467/2017, que introduziu a necessidade de autorização expressa e prévia do trabalhador para cobrança da contribuição sindical, conferindo nova redação aos seguintes dispositivos da 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.

Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.

Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação.

Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos.

Art. 583. O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro, observada a

ADI 5794 / DF

exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação.

Art. 587. Os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical deverão fazê-lo no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a se estabelecer após o referido mês, na ocasião em que requererem às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade.

Art. 602. Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto da contribuição sindical e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.

Os argumentos que invocam suposta inconstitucionalidade formal da norma impugnada não se sustentam.

Alega-se, de início, que a Lei nº 13.467/2017 contempla normas gerais em matéria tributária, de modo que o veículo legislativo cabível seria a lei complementar, em homenagem aos artigos 146, III, e 149 da Carta Magna. Entretanto, a própria redação do art. 146, III, alínea 'a', da Constituição afasta a exigência de lei complementar no que diz respeito às contribuições, dispondo que, *verbis*: “Cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes”. Sendo assim, por expreso comando do constituinte, cabe à lei ordinária dispor sobre fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes quanto à espécie tributária das contribuições.

Se não há exigência constitucional de lei complementar para a definição de normas gerais sobre contribuições, também não há semelhante exigência para a extinção de contribuição, em simetria à regra segundo a qual contribuições são criadas por lei ordinária. Consoante sabido, em relação às contribuições, a Carta Magna apenas exige a criação por lei complementar no caso das contribuições previdenciárias residuais,

ADI 5794 / DF

ex vi do art. 195, § 4º. Nesse sentido, a remansosa jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, confirmada em recente precedente do Plenário, *verbis*:

“Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais.” (ADI 4697, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016)

Os Requerentes das ADIs também argumentam que a Lei nº 13.467/2017, ao instituir a facultatividade do pagamento das contribuições sindicais, criou hipótese de exclusão de crédito tributário, o que demandaria lei específica, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição. Ocorre que o referido dispositivo constitucional se refere textualmente a *“subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão”*, o que, evidentemente, não tem qualquer aplicação à hipótese *sub judice*. Ainda que assim não fosse, deve-se ter em mente que a exigência de lei específica tem por finalidade evitar as chamadas *“caudas legais”* ou *“contrabandos legislativos”*, consistentes na inserção de benefícios fiscais em diplomas sobre matérias completamente distintas, como forma de chantagem e diminuição da transparência no debate público. No caso em apreço, a retirada da compulsoriedade das contribuições sindicais obviamente guarda pertinência temática com a reforma trabalhista de que trata a Lei nº 13.467/2017, motivo pelo qual não se aplica a proibição do art. 150, § 6º, da Carta Magna. Nesse sentido: *“A exigência de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da Constituição restringe-se à concessão dos benefícios nele mencionados”* (RE 550652 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 17/12/2013). Vale também a citação do seguinte precedente do Plenário:

“Rejeitada a alegação de violação da reserva de lei específica para dispor sobre isenção (art. 150, § 6º da Constituição), uma vez que há pertinência temática entre o benefício fiscal e a instituição de regime

ADI 5794 / DF

diferenciado de tributação. Ademais, ficou comprovado que o Congresso Nacional não ignorou a existência da norma de isenção durante o processo legislativo.” (ADI 4033, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010)

Afastados os argumentos sobre a inconstitucionalidade formal, passo ao exame das alegações de inconstitucionalidade material.

Os Requerentes das ADIs argumentam que a Lei nº 13.467/2017 atenta contra a isonomia tributária, garantida pelo art. 150, II, da Constituição, por permitir que apenas os trabalhadores sindicalizados, mas não os demais, incorram no pagamento das contribuições sindicais. O argumento, todavia, é patentemente insustentável. Primeiro, porque a lei impugnada exige prévia e expressa anuência de todo e qualquer trabalhador para o desconto da contribuição sindical. Sendo assim, o critério utilizado pela norma é homogêneo e igualitário. A duas, a referida lei suprime a natureza tributária da contribuição, seja em relação aos sindicalizados, seja quanto aos demais. Se não se trata de tributo, não há motivos para invocar limitações ao poder de tributar para sustentar a invalidade da lei. Por fim, não há que se invocar uma limitação ao poder de tributar para prejudicar o contribuinte, expandindo o alcance do tributo, como suporte à pretensão de que os empregados não-sindicalizados sejam obrigados a pagar a contribuição sindical.

As iniciais das ADIs também sustentam que a compulsoriedade da contribuição sindical teria força constitucional, decorrendo diretamente dos artigos 8º, IV, e 149 da Carta Magna. A leitura dos dispositivos deixa claro o equívoco desse argumento. Dispõe o art. 8º, IV, da Constituição que, *verbis*: “a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, **independentemente da contribuição prevista em lei**”. A parte final do dispositivo deixa claro que cabe à lei dispor sobre a contribuição sindical, não havendo qualquer comando ao legislador que determine a compulsoriedade da exação. Por

ADI 5794 / DF

sua vez, prevê o art. 149 que “*Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas*”. Limita-se o dispositivo a conferir à União o poder de criar contribuições sociais, o que, evidentemente, inclui a prerrogativa de extinguir ou modificar a natureza de contribuições existentes.

Outra alegação, que merece detida análise, é a de que a supressão do caráter compulsório das contribuições sindicais vulneraria o princípio constitucional da autonomia da organização sindical, previsto no art. 8º, I, da Carta Magna, visto que a lei impugnada representaria severa ingerência em fonte de custeio dos sindicatos. Argumento correlato é o de que a referida lei configura retrocesso social e violação aos direitos básicos de proteção ao trabalhador insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da Constituição.

O argumento teórico básico em favor da cobrança forçada de taxas para o custeio dos sindicatos reside no problema dos “bens públicos” ou “coletivos”. Em Economia, os bens públicos são aqueles caracterizados por não-rivalidade e não-exclusão, pois o gozo do bem por um indivíduo não exclui o seu aproveitamento por terceiro, bem como é impossível ou excessivamente caro impedir que não pagantes consumam o bem. Nessas situações, haveria uma oferta sub-ótima do bem, visto que cada indivíduo teria incentivos em excesso para “pegar carona” sem pagar no investimento feito pelos outros, ou seja, ser um “*free-rider*” no consumo do bem produzido por terceiros. Aplicando-se essa lógica ao mercado de trabalho, os benefícios das negociações coletivas promovidas pelas entidades sindicais aproveitaria a toda a categoria (de empregados ou empregadores, conforme o caso), sendo impossível impedir que não pagantes sejam beneficiados pela atuação dos sindicatos. À míngua da contribuição forçada, argumenta-se que não-sindicalizados seriam “*free-riders*” no investimento feito pelos sindicalizados, gerando incentivos para a desfiliação sindical mesmo para aqueles que concordam com os

ADI 5794 / DF

objetivos perseguidos pela entidade. O resultado seria uma produção sub-ótima de entidades sindicais.

Ocorre que esses argumentos teóricos são abstratamente questionáveis e empiricamente não comprovados.

Longe de haver uma produção sub-ótima de sindicatos, é amplamente conhecido o problema da proliferação excessiva de organizações sindicais no Brasil. Esse problema, inclusive, foi apontado na exposição de motivos do substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.787/2016, que deu origem à lei ora impugnada, *in verbis*:

“A existência de uma contribuição de natureza obrigatória explica, em muito, o número de sindicatos com registro ativo existentes no País. Até março de 2017, eram 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores, segundo dados obtidos no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho. Comparativamente, no Reino Unido, há 168 sindicatos; na Dinamarca, 164; nos Estados Unidos, 130, e na Argentina, 91. Um dos motivos que explica essa distorção tão grande entre o número de sindicatos existentes no Brasil e em outros países do mundo é justamente a destinação dos valores arrecadados com a contribuição sindical. Somente no ano de 2016, a arrecadação da contribuição sindical alcançou a cifra de R\$ 3,96 bilhões de reais.”

Portanto, o legislador democrático constatou que a contribuição compulsória vinha gerando uma oferta excessiva e artificial de organizações sindicais, o que configura uma perda social em detrimento dos trabalhadores. Não apenas uma parcela dos vencimentos dos empregados era transferida para entidades sobre as quais eles possuíam pouca ou nenhuma ingerência, como também o número estratosférico de sindicatos não se traduzia em um correspondente aumento do bem-estar da categoria.

ADI 5794 / DF

Ademais, a alegação de que a exação compulsória é necessária para uma representação forte e efetiva dos interesses do trabalhador ignora que a garantia de uma fonte de custeio, independentemente de resultados, cria incentivos perversos para uma atuação dos sindicatos fraca e descompromissada com os anseios dos empregados. Evidentemente, se todos eram obrigados ao pagamento das contribuições sindicais, concordassem ou não com a gestão da entidade sindical, é de se supor que a sobrevivência desta última não se vinculava à satisfação dos membros da categoria representada. Dessa maneira, a Lei nº 13.467/2017 tem por escopo o fortalecimento e a eficiência das entidades sindicais, que passam a ser orientadas pela necessidade de perseguir os reais interesses dos trabalhadores, a fim de atraírem cada vez mais filiados.

Esta Corte já reconheceu que normas afastando o pagamento obrigatório da contribuição sindical não configuram indevida interferência na autonomia dos sindicatos, conforme se colhe do seguinte precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 47 DA LEI FEDERAL N. 8.906/94. ESTATUTO DA ADVOCACIA E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CONTRIBUIÇÃO ANUAL À OAB. ISENÇÃO DO PAGAMENTO OBRIGATÓRIO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.

(...)

O texto hostilizado não consubstancia violação da independência sindical, visto não ser expressivo de interferência e/ou intervenção na organização dos sindicatos. Não se sustenta o argumento de que o preceito impugnado retira do sindicato sua fonte essencial de custeio.” (ADI 2522, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006)

Em acréscimo, deve-se ressaltar que a Constituição consagra como direitos fundamentais as liberdades de associação, sindicalização e de expressão, consoante o disposto nos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º,

ADI 5794 / DF

caput. A decisão do legislador democrático foi no sentido de que a contribuição sindical, criada no período autoritário do estado novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos, visto que, de uma forma ou de outra, o empregado seria obrigado a financiá-los. A propósito, cito outro trecho da exposição de motivos, *verbis*: “*Não se pode admitir que a contribuição sindical seja imposta a todos os integrantes das categorias econômicas e profissionais e, ao mesmo tempo, que a Carta Magna determine que ninguém é obrigado a se filiar ou se manter filiado a entidade sindical*”.

No que diz respeito à liberdade de expressão, é consabido que entidades sindicais frequentemente se engajam em atividades políticas, lançando e apoiando candidatos, conclamando protestos e mantendo estreitos laços com partidos políticos. Ocorre que o discurso político é o núcleo por excelência da liberdade de expressão. Ao exigir que indivíduos financiem atividades políticas com as quais não concordam, por meio de contribuições compulsórias a sindicatos, o regime anterior certamente vulnerava a garantia fundamental da liberdade de expressão, protegida pelo art. 5º, IV, da Constituição.

A esse respeito, é conveniente uma referência de Direito Comparado. No caso *Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31*, julgado no dia 28 de junho de 2018, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que um trabalhador não filiado a sindicato não pode ser obrigado por lei a pagar contribuição sindical, denominada “*agency fee*”, ainda que sob o argumento de custear as atividades sindicais de negociação coletiva. Superando a orientação anteriormente fixada em *Abood v. Detroit Board of Education* (1977), entendeu a Corte que a extração forçada e não consentida de contribuições sindicais viola a Primeira Emenda à Constituição norte-americana, a qual garante as liberdades de expressão e associação.

A Suprema Corte americana rebateu dois argumentos muito

ADI 5794 / DF

semelhantes aos lançados pelos Requerentes da presente Ação Direta. Primeiro, quanto à alegação de que sem as contribuições obrigatórias haveria enfraquecimento da atuação dos sindicatos, anotou-se que, nos 28 Estados em que há leis proibindo as exações compulsórias, milhões de trabalhadores continuam a ser representados por sindicatos, não tendo ocorrido prejuízo à “paz laboral” (*labor peace*).

Em segundo lugar, quanto ao risco de “*free-riders*” se beneficiarem da atuação dos sindicatos sem contribuírem para a sua manutenção, a Corte concluiu que na verdade são os sindicatos que se beneficiam da prerrogativa de representarem trabalhadores não filiados, aumentando seu poder político e influência. Mais ainda, o risco de “*free-riders*” não justifica a violação a liberdades fundamentais. Do contrário, alegou a Corte, seria preciso concluir que, para financiar grupos de *lobby* em favor de idosos, por exemplo, o governo poderia obrigar todos os idosos a pagar-lhes uma contribuição. Consignou-se que a “Primeira Emenda não permite que o governo obrigue uma pessoa a financiar a atuação de outra só porque o governo pensa que o seu discurso promove os interesses da pessoa que não quer pagar” (“*the First Amendment does not permit the government to compel a person to pay for another party’s speech just because the government thinks that the speech furthers the interests of the person who does not want to pay*”).

Além disso, ressaltou-se que a atuação dos sindicatos atinge o núcleo da liberdade de expressão dos trabalhadores, pois abrangem matérias centrais do debate público, como restrições orçamentárias, tributos, educação, suporte a dependentes menores, assistência à saúde e direitos das minorias. Por isso, entendeu-se que as contribuições sindicais obrigatórias violariam a liberdade de expressão dos não filiados sem gerar benefícios que justifiquem a restrição, quanto mais quando demonstrado que os sindicatos podem continuar sendo efetivos sem as “*agency fees*”. Com base nesses fundamentos, afirmou a Suprema Corte que: “empregados devem escolher financiar o sindicato antes que

ADI 5794 / DF

qualquer coisa lhes seja tomada” (“*employees must choose to support the union before anything is taken from them*”).

Perceba-se que, no caso americano, a lei obrigava o pagamento das contribuições sindicais e a mais alta Corte do país declarou a prática incompatível com os direitos fundamentais insculpidos na Constituição. No caso ora em exame, a lei brasileira impede a cobrança de contribuições sindicais sem prévia e expressa autorização do empregado, mas as Requerentes das ADIs pretendem a declaração de que o pagamento forçado é decorrência da Constituição, malgrado os artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, *caput*, garantam as liberdades de expressão, de associação e de sindicalização.

Não havendo razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a opção do legislador, é de se respeitar a sua escolha democrática, plasmada na reforma trabalhista sancionada pelo Presidente da República, em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis.

Finalmente, deve ser afastado o argumento de que a lei comprometeria a prestação de assistência judiciária gratuita perante a Justiça Trabalhista, realizada pelos sindicatos inclusive quanto a trabalhadores não associados. A alegação ignora que os sindicatos ainda dispõem de múltiplas formas de custeio, incluindo a contribuição confederativa (art. 8º, IV, primeira parte, da Constituição), a contribuição assistencial (art. 513, alínea ‘e’, da CLT) e outras contribuições instituídas em assembleia da categoria ou constantes de negociação coletiva. Mais ainda, a Lei n.º 13.467/2017 ampliou as formas de financiamento da assistência jurídica prestada pelos sindicatos, passando a prever o direito dos advogados sindicais à percepção de honorários sucumbenciais (nova redação do art. 791-A, *caput* e § 1º, da CLT). Por derradeiro, a própria Lei n.º 5.584/70, em seu art. 17, já dispunha que, ante a inexistência de sindicato, cumpre à Defensoria Pública a prestação de assistência

ADI 5794 / DF

judiciária no âmbito trabalhista.

Ex positis, voto pela improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e pela procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade, para assentar a compatibilidade da Lei n.º 13.467/2017 com a Carta Magna.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE
AQUAVIARIO E AEREO, NA PESCA E NOS PORTOS - CONTTMAF

ADV.(A/S) : EDSON MARTINS AREIAS (94105/RJ)

REQTE.(S) : CONFED NAC DOS TRABALHADORES EM TURISMO E
HOSPITALIDADE E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : SAMUEL DA SILVA ANTUNES (21795/DF) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE -
CNTS

ADV.(A/S) : MARIANA PRADO GARCIA DE QUEIROZ VELHO (00016362/DF)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SERVIÇOS,
ASSEIO E CONSERVAÇÃO, LIMPEZA URBANA, AMBIENTE E ÁREAS VERDES

ADV.(A/S) : FRANCISCO LARocca FILHO (SP193008/)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM
COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE-CONTCOP

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO ALMEIDA CORTIZO (30837/DF)

REQTE.(S) : CESP - CENTRAL DAS ENTIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS

ADV.(A/S) : MARCOS ANTONIO ALVES PENIDO (60034/MG)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE
SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO

ADV.(A/S) : HELIO STEFANI GHERARDI (031958/SP) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES CELETISTAS NAS
COOPERATIVAS NO BRASIL

ADV.(A/S) : CLAUDIO MENDES NETO (28990/DF) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE
TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL

ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF,
184291/SP)

REQTE.(S) : CNTUR CONFEDERACAO NACIONAL DE TURISMO

ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO (121190/RJ, 60275/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS SERVIDORES E FUNCIONARIOS
PUBLICOS DAS FUNDACOES, AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS - CSPM

ADV.(A/S) : JAMIR JOSE MENALI (0047283/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS -
CNTM

ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA (16764/DF)

REQTE.(S) : FENAGTUR-FEDERACAO NACIONAL DE GUIAS DE TURISMO

ADV.(A/S) : FELIPE DE ALBUQUERQUE SARMENTO BARBOSA (7407/AL)

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA
MOVIMENTACAO DE MERCADORIAS EM GERAL E LOGISTICA

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

REQTE.(S) : FEDERACAO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS OFICIAIS DE
JUSTICA DO BRASIL - FESOJUS-BR

ADV. (A/S) : BELMIRO GONCALVES DE CASTRO (8839/A/MT, 2193/RO)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO BRASIL - CSPB
ADV. (A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(S) (DF002191/)
REQTE. (S) : ABERT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RADIO E TV
ADV. (A/S) : GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(S) (RJ083152/)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV. (A/S) : MARCOS VINICIUS POLISZEZUK (193280/SP)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS EMPREGADOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA, DE MONITORAMENTO, RONDA MOTORIZADA E DE CONTROLE ELETRO-ELETRÔNICO E DIGITAL - CONTRASP
ADV. (A/S) : KAREN BATISTA JARDIM PIETROSKI - 82117/PR
INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT
ADV. (A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (DF001441/)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SINDIJUDICIÁRIO/ES
ADV. (A/S) : WAGNER FRANCO RIBEIRO (17826/ES)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E DAS EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS - FENACON
ADV. (A/S) : RICARDO ROBERTO MONELLO (222636/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE
ADV. (A/S) : JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA (14090/GO)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP
ADV. (A/S) : ANELIZA HERRERA (181617/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - FENATEC
ADV. (A/S) : SIMONE FERRAZ DE ARRUDA (201753/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RÁDIO, TELEVISÃO ABERTA OU POR ASSINATURA - FITERT
ADV. (A/S) : CEZAR BRITTO ARAGÃO (DF032147/)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ESCRIVENTES E AUXILIARES NOTARIAS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SEANOR
ADV. (A/S) : MARCOS PRETER SILVA (144905/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS AUTARQUIAS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E NAS ENTIDADES COLIGADAS E AFINS - FENASERA
ADV. (A/S) : JOSE JULIO MACEDO DE QUEIROZ (095297/RJ)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA
ADV. (A/S) : SID H. RIEDEL DE FIGUEIREDO (DF001509/)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - CONATEC
AM. CURIAE. : CENTRAL DOS SINDICATOS BRASILEIROS - CSB
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES - CNR
ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN (0156594/SP)
AM. CURIAE. : CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA (2191/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO - CONTRICOM
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNS
ADV.(A/S) : ALEXANDRE VENZON ZANETTI (30863/RS) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS EMPREGADOS DE CLUBES ESPORTIVOS E RECREATIVOS E EM FEDERAÇÕES, CONFEDERAÇÕES E ACADEMIAS ESPORTIVAS, NO ESTADO DE SÃO PAULO - SINDESORTE
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO PAULISTA DOS AUXILIARES DE ADM ESCOLAR - FEPAAE
ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA (16764/DF)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS MÉDICOS NO ESTADO DO PARANÁ - SIMEPAR
ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO (27936/PR)
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE (35267/PR)
ADV.(A/S) : ANA PAULA PAVELSKI (35211/PR)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SÃO PAULO E REGIÃO - SINTRACONSP
ADV.(A/S) : ANDRESSA RAMOS DE LIRA MARTINS (335907/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : VANDERLY GOMES SOARES (152086/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO E SERVIÇOS DA CUT - CONTRACS/CUT
ADV.(A/S) : JOSÉ EYMARD LOGUERCIO (1441 A/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS DE AGENTES AUTÔNOMOS DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - FEAAC
ADV.(A/S) : FABIO LEMOS ZANÃO (172588/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA QUÍMICA - CNTQ
ADV.(A/S) : CESAR AUGUSTO DE MELLO (92187/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE SERVICOS CONTABEIS E DAS EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERICIAS, INFORMACOES E PESQUISAS NO ESTADO DE SAO PAULO - SESCON

ADV.(A/S) : MARIANA DE SOUZA FREITAS (311409/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE INFORMATICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : LUIZA PAULA GOMES (0180202/RJ)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT
ADV.(A/S) : ANA CAROLINA FERNANDES ALTOÉ TAVARES SEIXAS (0031660/DF)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS - FENAM
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS QUÍMICOS, QUÍMICOS INDUSTRIAIS E ENGENHEIROS QUÍMICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINQUISP
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF, 184291/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DOS MUNICIPALARIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : EDUARDO BECHORNER (47305/RS)
AM. CURIAE. : SINDICATO UNIAO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIARIO DO ESTADO DE SAO PAULO
ADV.(A/S) : EDUARDO SERGIO LABONIA FILHO (355699/SP)
AM. CURIAE. : FORCA SINDICAL
ADV.(A/S) : CESAR AUGUSTO DE MELLO (92187/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES BOMBEIROS CIVIS - FENABCI
ADV.(A/S) : PRISCILA TASSO DE OLIVEIRA (192179/SP)
AM. CURIAE. : NOVA CENTRAL SINDICAL DE TRABALHADORES - NCST
ADV.(A/S) : AGILBERTO SERÓDIO (10765/DF)
ADV.(A/S) : SAMUEL DA SILVA ANTUNES (DF021795/)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENASEPE
ADV.(A/S) : JOSÉ EYMARD LOGUERCIO (1441A/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO - IDV
ADV.(A/S) : VILMA TOSHIE KUTOMI (85350/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENALE
ADV.(A/S) : SÉRGIO MACHADO CEZIMBRA (48091/RS) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CENTRAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL - CTB
ADV.(A/S) : MAGNUS HENRIQUE DE MEDEIROS FARKATT (82368 B/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS SOCIEDADES DE FOMENTO MERCANTIL FACTORING DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINFAC-SP
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE SAO PAULO
ADV.(A/S) : RICARDO BORDER (42483/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV.(A/S) : CÉLIO RODRIGUES NEVES (36184/MG)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO
ADV.(A/S) : HELIO STEFANI GHERARDI (031958/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM HOTÉIS, APART HOTÉIS,

MOTÉIS, FLATS, PENSÕES, HOSPEDARIAS, Pousadas, RESTAURANTES, CHURRASCARIAS, CANTINAS, PIZZARIAS, BARES, LANCHONETES, SORVETERIAS, CONFEITARIAS, DOCERIAS BUFFETS, FAST-FOODS E ASSEMELHADOS DE SÃO PAULO E REGIÃO - SINTHORESP
ADV.(A/S) : FELIPE AUGUSTO MANCUSO ZUCHINI (252831/SP)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE GRAOS - ABRASGRAOS
ADV.(A/S) : TAYANNE DA SILVA CASTRO (49253/GO) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP
ADV.(A/S) : MARCELO HENRIQUE TADEU MARTINS SANTOS E OUTRO(S) (DF024649/) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), conhecendo e julgando integralmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e improcedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade, e após o voto do Ministro Luiz Fux, que divergia do Relator, para julgar improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelas requerentes Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo na Pesca e nos Portos - CONTTMAF, CNTUR - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, Confederação Nacional de Turismo, Federação Nacional dos Empregados em Postos de Serviços de Combustíveis e Derivados de Petróleo - FENEPOSPETRO, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral e Logística, Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas - FENATTEL, Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - CNTM, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC, os Drs. Edson Martins Areias, Robson Maia Lima, Luis Antônio Camargo de Melo e José Eymard Loguércio; pela requerente Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais - CSPM, o Dr. Jamir José Menali; pela requerente CESP - Central das Entidades de Servidores Públicos, o Dr. Marcos Antonio Alves Penido; pela requerente Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade -CONTCOP, o Dr. Luiz Antônio Almeida Cortizo; pela requerente ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV, o Dr. Gustavo Binenbojm; pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; pelos *amici curiae* Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, Federação Paulista dos Auxiliares de Adm Escolar - FEPAAE, Confederação Nacional dos

Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário - CONTRICOM, Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Central da Força Sindical, Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins - CNTA, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde - CNTS, Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST e Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio Televisão Aberta ou por Assinatura - FITERT, o Dr. Magnus Henrique de Medeiros Farkatt; pelo *amicus curiae* Instituto para Desenvolvimento do Varejo - IDV, a Dr^a. Vilma Toshie Kutomi; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notarias e Registradores do Estado de São Paulo - SEANOR, o Dr. Marcos Preter Silva; pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Notários e Registradores - CNR, o Dr. Maurício Garcia Palhares Zockun; pelos *amici curiae* Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres - CNTTT e Federação Nacional dos Médicos - FENAM, o Dr. Luiz Felipe Buaiiz Andrade; pelos *amici curiae* Federação dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio do Estado de São Paulo - FEAAC e Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento Perícias Informações e Pesquisas no Estado de São Paulo - SESCON, o Dr. Fábio Lemos Zanão. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 28.6.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Concordo com diversas premissas do voto de Sua Excelência, o Ministro Relator.

O atual regime sindical brasileiro, com algumas alterações, manteve o modelo criado com o ditatorial Estado Novo, persistindo desde 1937.

A gênese desse modelo foi permitir o dirigismo estatal sobre a organização sindical.

A CONSTITUIÇÃO de 1988, apesar de manter esse modelo corporativo com fortes ligações estatais, inclusive com a unidade sindical, trouxe arejamento democrático, permitindo o direito à livre fundação de sindicatos, dispensando autorização e aprovação pelo Ministério do Trabalho, reconhecendo constitucionalmente a investidura sindical na representatividade da categoria, entre outras. Mas, principalmente, consagrou a liberdade de sindicalização, na esteira da liberdade de associação, prevista no artigo 5º do texto constitucional.

A CONSTITUIÇÃO de 1988 fez o que foi possível à época, e, se não encerrou a estrutura sindical centralizadora e paternalista, deu um importante passo nesse sentido, estabelecendo normas imediatas e mediatas no sentido de possibilitar a ruptura dos grilhões entre ESTADO/SINDICATO e SINDICATO/TRABALHADOR, quanto à liberdade individual associativa.

De maneira imediata, não só garantiu a liberdade sindical ao prever a livre associação profissional ou sindical, em seu artigo 8º, vedou ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, bem como qualquer necessidade de autorização estatal, previu suas possíveis fontes de custeio, como também fortaleceu a atuação sindical, atribuindo-lhe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas e determinando a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas do trabalho.

ADI 5794 / DF

Igualmente, de maneira imediata, o texto constitucional garantiu a liberdade individual associativa, estabelecendo que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado ao sindicato.

Porém, além dessas normas imediatas de fortalecimento das liberdades sindical e individual associativas, o texto constitucional permitiu ao legislador que evoluísse na ampliação do sentido da própria liberdade individual de associar-se, pois, além de não constitucionalizar o denominado “imposto sindical”, estabeleceu como fonte principal de custeio dos sindicatos a contribuição associativa fixada em assembleia geral.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, portanto, nem extinguiu, nem tornou obrigatória a existência do “imposto sindical”, delegando tal tarefa ao Congresso Nacional. Igualmente, não estabeleceu um modelo vinculante ao Legislador – recolhimento compulsório ou facultativo –, caso entendesse por bem instituir essa contribuição.

Em outras palavras, não se exige sua instituição, mas também não se veda sua criação ou manutenção, no modelo estabelecido pelo Legislador.

Exatamente dentro dessas possibilidades constitucionais, o próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entendeu recepcionada a contribuição estabelecida na CLT.

No exercício de sua discricionariedade política, durante aproximadamente 29 anos, o Congresso Nacional manteve a contribuição criada pela CLT, no modelo de compulsoriedade. Porém, em 2017, no exercício de sua legítima opção política, com o voto de 296 deputados federais e 50 senadores da República, o Legislador não extinguiu, mas resolveu alterar esse modelo, privilegiando o sentido da própria liberdade associativa estabelecida no texto constitucional, tornando a contribuição não compulsória.

E o fez, com a devida vênua aos posicionamentos em contrário, dentro de sua legítima opção legislativa e respeito às normas constitucionais; portanto, em minha compreensão, de maneira constitucional, tanto formal quanto materialmente, pois a medida segue o mais importante pilar do regime sindical estabelecido pela CF/88: a

ADI 5794 / DF

liberdade associativa.

I) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

São três os pedidos referentes à inconstitucionalidade formal:

1. Desrespeito ao artigo 146, III, alínea “a”, da Constituição Federal

Diversamente do alegado pela autora, não há exigência de lei complementar para a instituição de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. A CF reservou à lei complementar as matérias básicas de integração do sistema tributário nacional, mas não para instituição, alterações ou extinção de contribuições de interesses das categorias profissionais ou econômicas.

Esta SUPREMA CORTE já assentou a convicção de que as contribuições de interesse de categorias profissionais previstas no artigo 149 da LEI MAIOR não demandam lei complementar para sua instituição.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Como bem lembrado pela Advocacia-Geral da União, em Memorial, essa compreensão veio a ser consolidada pelo seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º.

ADI 5794 / DF

I. - As contribuições do art. 149, C.F. – contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas – posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de “outras fontes”, é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, *ex vi* do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro CARLOS VELLOSO, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro MOREIRA ALVES, RTJ 143/684. (...)

(RE 396266, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, julgado em 26/11/2003, DJ 27/2/2004). [Original sem grifo.]

No mesmo sentido:

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONSELHOS PROFISSIONAIS. AUTARQUIAS FEDERAIS. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DE INTERESSE PROFISSIONAL. ANUIDADES. ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. PRATICABILIDADE. PARAFISCALIDADE. LEI FEDERAL 12.514/2011.

(...)

3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie “contribuições de interesse das categorias profissionais”, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 18/5/2001.

4. Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a

ADI 5794 / DF

criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais. Precedentes.

(...)

9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade improcedentes (ADI 4697, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 6/10/2016, Processo Eletrônico, DJe-063, Divulg 29/3/2017 Public 30/3/2017) [Original sem grifo.]

De fato, essa conclusão foi reiterada em precedente com repercussão geral (tema 227), no qual, mais uma vez, o Plenário desta CORTE SUPREMA fixou a dispensabilidade da edição de lei complementar para a fixação de fato gerador, base de cálculo e sujeito passivo de contribuição.

2. Desrespeito ao artigo 150, § 6º

Procedem, com efeito, os argumentos trazidos pela Advocacia-Geral da União.

Não houve qualquer forma de renúncia de receita pela Lei 13.467/2017, sendo, portanto, inaplicável a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.

Quanto à norma inculpada no art. 150, § 6º, da CF/88, cabe destacar que seu objetivo principal é afirmar a necessidade de planejamento nas contas públicas e conferir transparência ao processo legislativo relativo à concessão de benefícios fiscais. Tem o seguinte teor:

Art. 150 (...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

ADI 5794 / DF

Com efeito, a regra se destina a evitar que renúncias pontuais de receitas tributárias (incentivos fiscais) sejam veiculadas por decisões legislativas pouco transparentes, com grande impacto no orçamento dos entes federativos, mediante o aproveitamento de diplomas de temática diversificada.

Ora, a alteração na natureza da contribuição sindical, além de não caracterizar benefício fiscal, conforme já referido, foi aprovada no âmbito de legislação sobre a reforma trabalhista, que especificamente tratou sobre as questões de custeio das entidades sindicais. Verifica-se, portanto, que a mudança da natureza da contribuição sindical não decorre de inserção sorrateira, razão pela qual não subsiste a alegada inconstitucionalidade.

Além disso, destaca-se que o diploma atacado resultou da aprovação de projeto de ampla repercussão parlamentar, que teve o declarado propósito de viabilizar a reforma das relações de trabalho no Brasil, de modo que o tema do processo legislativo ostenta clara pertinência com a regulamentação do modelo de contribuição sindical, que não foi negligenciado durante os debates legislativos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PATRONAL. ISENÇÃO CONCEDIDA ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. SIMPLES NACIONAL (“SUPERSIMPLES”). LEI COMPLEMENTAR 123/2006, ART. 13, § 3º. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 3º, III, 5º, 8º, IV, 146, III, D, E 150, § 6º DA CONSTITUIÇÃO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 13, § 3º da LC 123/2006, que isentou as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional (“Supersimples”). 2. Rejeitada a alegação de violação da reserva de lei específica para dispor sobre isenção (art. 150, §

ADI 5794 / DF

6º da Constituição), uma vez que há pertinência temática entre o benefício fiscal e a instituição de regime diferenciado de tributação. Ademais, ficou comprovado que o Congresso Nacional não ignorou a existência da norma de isenção durante o processo legislativo. (...) 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.

(ADI 4033, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010, DJe-024 DIVULG 04-02-2011 PUBLIC 07-02-2011 EMENT VOL-02458-01 PP-00001 RTJ VOL-00219-01 PP-00195 RSJADV mar., 2011, p. 28-37)

Portanto, inexistente vício de inconstitucionalidade formal na Lei 13.467/2017 no ponto em que retira a compulsoriedade de pagamento da contribuição sindical, uma vez que não instituiu qualquer renúncia fiscal, tão somente concretizando os princípios constitucionais da liberdade associativa e da autonomia dos sindicatos.

3. Desrespeito ao artigo 113 do ADCT

Da mesma maneira, não houve ferimento ao citado artigo. O art. 589 da CLT – não alterado pela Reforma Trabalhista e também não impugnado nesta ADI – destina parte do numerário recolhido a título de contribuição sindical para a “Conta Especial Emprego e Salário”, administrada pelo Ministério do Trabalho. Argumenta-se que esses valores seriam receitas tributárias, na forma do art. 9º da Lei 4.320/1967 (“Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades”). O fim da obrigatoriedade da contribuição sindical teria acarretado, portanto, decesso em receitas tributárias da União, circunstância assimilável ao conceito de “renúncia de receita,” para a qual o art. 113 do ADCT exige prévio estudo de impacto orçamentário – “A proposição legislativa que crie ou altere

ADI 5794 / DF

despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (redação da EC 95/2016).

Ocorre, entretanto, que essa linha de raciocínio está incorreta e descarta a utilização do conceito legal de renúncia de receita, constante do art. 14, § 1º, da LRF (“A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”) Argumenta que o art. 113 do ADCT, introduzido no texto constitucional pela Emenda do Novo Regime Fiscal (PEC do Teto dos Gastos – EC 95/2016), teria alcance mais amplo, englobando qualquer proposição normativa que implique o exercício negativo da competência tributária, especialmente revogação de tributos (pois há conseqüente diminuição de receita).

Não há precedente específico da CORTE em que se tenha apreciado tese semelhante: inconstitucionalidade de lei que concede favor fiscal por ausência de prévio impacto orçamentário; particularmente porque o parâmetro diretamente afetado – art. 113 do ADCT – foi recentemente incluído no texto constitucional. No entanto, parece-me cabível a comparação com os dispositivos constitucionais que, por razões semelhantes (de equilíbrio financeiro), impedem a concessão/majoração/extensão de benefícios sem a correspondente indicação da fonte de custeio (art. 169, § 1º, e art. 195, § 5º, da CF). Para esse caso, a jurisprudência da CORTE diz que a ausência de dotação não acarreta a invalidade da norma, mas apenas sua ineficácia no exercício financeiro subsequente, ou até quando venha a ser indicada a fonte de custeio correspondente. E se trata de consequência própria da hipótese de expansão de despesa, não aplicável ao caso de frustração de receita. Portanto, ainda que se admitisse a tese apresentada, a mesma não acarretaria a invalidade da norma. Porém, não é possível a ampliação subjetiva e aleatória do conceito de renúncia de receita para além do expressamente contido no art. 14 da LRF, sem fundamento direto no texto

ADI 5794 / DF

constitucional, especialmente se considerado que a consequência desse raciocínio é limitar uma competência tributária firmada na própria CONSTITUIÇÃO. Diversamente do alegado, a CONSTITUIÇÃO não informa um conceito de renúncia de receita tecnicamente diverso daquele construído pelo legislador infraconstitucional; há fundamento constitucional para a ideia de responsabilidade fiscal, à qual se associam facilmente as regras sobre contenção da despesa pública, mas não o exercício da competência tributária.

Afasto, portanto, qualquer inconstitucionalidade formal.

II) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Também não prosperam os argumentos pela inconstitucionalidade material das normas impugnadas.

1. A opção do legislador não afeta a liberdade sindical ou ameaça sua existência

Esta CORTE já analisou a questão na ADI 2.522. A interpretação dada ao inciso IV do artigo 8º da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA tem por premissa que a receita decorrente do tributo seria indispensável ao regime sindical. No entanto, conforme foi demonstrado, isso não foi estabelecido no texto constitucional, que assentou:

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

(...)

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;

Diante dessas considerações, observa-se que a contribuição sindical obrigatória não pode ser considerada pilar do regime sindical. O pilar do

ADI 5794 / DF

regime sindical é a existência de fonte de custeio para as entidades sindicais. A reforma proporcionada pela Lei 13.467/2017 não extinguiu nenhuma fonte de custeio dos sindicatos, apenas alterou a natureza de uma delas, que não mais constitui obrigação compulsória, e sim obrigação de natureza facultativa, circunstância que prestigia o princípio da liberdade individual e da liberdade sindical.

As alterações promovidas pela Lei 13.467/2017 em relação ao financiamento dos sindicatos, embora tenham suprimido, por um lado, a exigibilidade compulsória das contribuições sindicais, de outro, expandiram a regulamentação da percepção de honorários nas causas trabalhistas, fixando o direito de recebimento dessa parcela “entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 15% (quinze por cento) sobre o valor que resultar da liquidação da sentença, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa”, a ser devido nas causas em que o sindicato atue como assistente ou substituto processual (artigo 794-A, *caput*, e § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho).

Certo também é que a contribuição sindical não representa a única fonte de custeio juridicamente prevista em favor dos sindicatos. A própria CONSTITUIÇÃO FEDERAL prevê a contribuição confederativa (artigo 8º, inciso IV) e a Consolidação das Leis do Trabalho contempla, ainda, as mensalidades e taxas assistenciais (artigos 548, alínea “b”; e 513, alínea “e”), que podem ser reajustadas para fazer frente ao decréscimo de receitas.

Desse modo, a instituição da facultatividade na cobrança das contribuições sindicais não é medida que possa ser tida como violadora dos dispositivos constitucionais que garantem direitos sociais protegidos por meio dos sindicatos.

Sobre o fato de a contribuição não ser fonte essencial de custeio das entidades sindicais, a ADI 2.522, ao apreciar a constitucionalidade do artigo 47 da Lei 8.906/1994 (EOAB), que isenta os inscritos no quadro da OAB do pagamento da contribuição sindical, este TRIBUNAL declarou a constitucionalidade do preceito e enfatizou que “não se sustenta o

ADI 5794 / DF

argumento de que o preceito impugnado retira do sindicato sua fonte essencial de custeio". Cite-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 47 DA LEI FEDERAL N. 8.906/94. ESTATUTO DA ADVOCACIA E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CONTRIBUIÇÃO ANUAL À OAB. ISENÇÃO DO PAGAMENTO OBRIGATÓRIO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, INCISOS I E XVII; 8º, INCISOS I E IV; 149; 150; § 6º; E 151 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A Lei Federal n. 8.906/94 atribui à OAB função tradicionalmente desempenhada pelos sindicatos, ou seja, a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria.

2. A Ordem dos Advogados do Brasil ampara todos os inscritos, não apenas os empregados, como o fazem os sindicatos. Não há como traçar relação de igualdade entre os sindicatos de advogados e os demais. As funções que deveriam, em tese, ser por eles desempenhadas foram atribuídas à Ordem dos Advogados.

3. O texto hostilizado não consubstancia violação da independência sindical, visto não ser expressivo de interferência e/ou intervenção na organização dos sindicatos. Não se sustenta o argumento de que o preceito impugnado retira do sindicato sua fonte essencial de custeio.

4. Deve ser afastada a afronta ao preceito da liberdade de associação. O texto atacado não obsta a liberdade dos advogados. Pedido julgado improcedente.

(ADI 2522, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2006, DJ 18/8/2006, PP-00017 EMENT VOL-02243-01 PP-00075 RTJ VOL-00200-01 PP-00051 LEXSTF v. 28, n. 333, 2006, p. 31-38 RDDTn. 134, 2006, p. 141-144 RDDT n. 133, 2006, p. 216-217) (Original sem grifo.)

Em seu voto na ADI 2522, o Ministro-Relator EROS

ADI 5794 / DF

GRAU, enfatizou que as entidades sindicais têm à sua disposição outras fontes de rendas que garantem o devido custeio. De acordo com o Relator:

(...) o texto hostilizado não consubstancia violação da independência sindical, visto que não é expressivo de interferência e/ou intervenção na organização dos sindicatos. De resto, o argumento de que o preceito impugnado retira do sindicato sua fonte essencial de custeio não se sustenta, como ressaltou a Advocacia-Geral da União (fls. 54/55):

“A contribuição sindical é a prestação anual compulsória paga, de uma só vez, pelos membros da categoria, nos termos de lei ordinária federal, a favor do sindicato que a representa (CF, art. 8º, IV *in fine* c/c os arts. 578 a 610 CLT). Já a mensalidade sindical é o pagamento devido unicamente pelos voluntariamente filiados ao sindicato (CLT, art. 5448, alínea *b*). Existem, ainda, como receitas dos sindicatos, a contribuição fixada pela assembleia geral para o custeio do sistema confederativo da representação sindical (CF, art. 8º, IV), e a taxa assistencial, que é a importância em percentual fixado sobre o valor do salário reajustado através de dissídios coletivos ou acordos intersindicais (CLT, art. 513, alínea *e*).

Os sindicatos possuem, ainda, outras receitas, de acordo com o artigo 548 da CLT, como os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas por aqueles (alínea *c*), as doações e legados (alínea *d*) e as multas e outras receitas individuais”.

No mesmo sentido, o Ministério do Trabalho encaminhou as seguintes considerações da Secretaria de Relações do Trabalho:

14. Em face disso, o ordenamento jurídico abriga uma exação que apresenta viés tributário, mas que não pode ter qualquer tipo de controle. Eis um ponto nevrálgico. Por outro lado, a retirada da compulsoriedade da contribuição sindical

ADI 5794 / DF

termina por reforçar a ideia de autonomia sindical e, salvo melhor juízo, não causa tensão ao ordenamento jurídico. Ademais, repise-se, a contribuição sindical não deixou de existir com o advento da Lei 13.467/2017, apenas a sua compulsoriedade, por opção do Poder Legiferante, foi retirada do ordenamento jurídico.

15. Anota-se, ainda, que o advento da Lei 13.467/2017 nada modificou quanto às demais formas de custeio sindical. Nessa senda, as entidades sindicais permanecem com a possibilidade de arrecadação por meio da contribuição sindical confederativa que, por sua vez, possui a finalidade de custear o sistema confederativo, que inclui as entidades sindicais de primeiro grau, as federações sindicais e as confederações sindicais.

(...)

17. De outra maneira, as entidades sindicais podem se valer da intitulada contribuição assistencial, com esteio no disposto no Art. 513, e, da Consolidação das Leis do Trabalho. Trata-se de cobrança inserta no âmbito da instrumentalidade coletiva para fins de custear o processo de negociação coletiva.

18. De mais a mais, não se pode deslembrar do custeio sindical nomeado contribuição associativa. Tal forma de custeio, também denominada mensalidade sindical, tem o seu fundamento no fato de o associado fazer parte de uma determinada agremiação.

19. Diante das colocações relacionadas ao custeio sindical, reitere-se, a retirada da compulsoriedade da outrora denominada contribuição sindical compulsória, não oblitera, em tese, a capacidade de arrecimentação financeira por parte das agremiações. (INFORMAÇÕES n. 00702/2018/CONJUR -MTBICGU/AGU)

Além dessas diversas fontes de custeio, o artigo 150, VI, e, da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA garante, ainda, às entidades sindicais a imunidade de alguns impostos, de modo que as fontes de custeio previstas tanto na CARTA MAGNA quanto na legislação conferem autonomia financeira para as entidades sindicais, independentemente da

ADI 5794 / DF

contribuição prevista em lei.

Verifica-se, portanto, que a contribuição prevista em lei não é considerada, pela CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, fonte essencial de custeio do regime sindical.

Contudo, ao apreciar o pedido das entidades sindicais de suspensão dos dispositivos legais que extinguiram a contribuição sindical obrigatória, o Ministro Relator, EDSON FACHIN, apontou que o regime sindical estaria sustentado em três pilares fundamentais previstos nos incisos II, III e IV, parte final, do artigo 8º da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

2. Inexistência de ferimento à proporcionalidade/razoabilidade.

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, na ressalva constante do inciso IV do artigo 8º, não exige que a fonte de custeio prevista em lei tenha natureza compulsória.

Nesse sentido:

Importante ressaltar que o art. 8º, IV da CF/88 prevê o imposto sindical mas remete à lei sua regulamentação. Portanto, não há qualquer inconstitucionalidade desse dispositivo, ao prever a forma facultativa de recolhimento.

(...)

Com a alteração na redação dos dispositivos legais, a expressão “imposto sindical” anteriormente prevista é definitivamente substituída por contribuição sindical, expressão que já era utilizada para designar a contraprestação efetuada pelo empregado, empregador ou trabalhador autônomo ao respectivo sindicato.

O principal efeito dessa modificação nos dispositivos mencionados consistiu na extinção da compulsoriedade da contribuição sindical obrigatória. É importante destacar que a Lei nº 13.467/2017 não revogou a contribuição sindical, pois os artigos referentes à sua cobrança e destinação permanecem vigentes, mas somente serão aplicados caso haja a prévia e expressa autorização dos integrantes das categorias

ADI 5794 / DF

profissionais, econômicas e de profissionais liberais.

(...)

Com isso, o Brasil promove um avanço na legislação trabalhista, já que a contribuição sindical obrigatória é vista como um entrave ao princípio da liberdade sindical, pois atribui ao não sindicalizado, obrigação contrária à sua vontade. Esse é um dos pontos pelos quais o Brasil é criticado em razão da não ratificação da Convenção nº 87 da OIT. Afinal, a doutrina normalmente associava a contribuição compulsória à acomodação dos sindicatos e à existência de mais de 16.000 sindicatos no Brasil. Agora, portanto, a tendência é a de que os sindicatos encolham e passem a “buscar” associados para que, assim, possam ser custeados. (CORREIA, Henrique. *Direito do trabalho*. 12ª edição. Ed. Juspodivm, 2018. p. 1370/1372.)

Novamente, importante ressaltar que houve o fortalecimento das liberdades sindical e individual associativas, o texto constitucional permitiu ao legislador que evoluísse na ampliação do sentido da própria liberdade individual de associar-se, pois, além de não constitucionalizar o denominado “imposto sindical”, estabeleceu como fonte principal de custeio dos sindicatos a contribuição associativa fixada em assembleia geral.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, portanto, nem extinguiu, nem tornou obrigatória a existência do “imposto sindical”, delegando tal tarefa ao Congresso Nacional. Igualmente, não estabeleceu um modelo vinculante ao Legislador – recolhimento compulsório ou facultativo –, caso entendesse por bem instituir essa contribuição.

Em outras palavras, não se exige sua instituição, mas também não se veda sua criação ou manutenção, no modelo estabelecido pelo Legislador.

A nova e legítima opção do legislador – avançando na modernização do sindicalismo brasileiro, que se iniciou com a CF/88 – foi no sentido de substituir o sindicalismo de financiamento estatal por um moderno sindicalismo representativo, ou seja, substituiu o tradicional paternalismo venenoso e ineficaz, que tradicionalmente no Brasil vem corroendo a concorrência, afetando a competência e a própria eficácia sindical, que

ADI 5794 / DF

permitiu no Brasil a criação de mais de 16.000 sindicatos, apesar de somente 20% dos trabalhadores estarem a eles filiados.

Há algo estranho em um sistema sindical em que a cada 10 trabalhadores, somente 2 queiram se filiar aos seus sindicatos.

O fim desse verdadeiro "dízimo sindical" privilegia a liberdade individual de associação e caracteriza verdadeira aposta na modernização da estrutura sindical, que deverá ser baseada, principalmente, na competência e eficiência dos sindicatos que ampliarão sua representatividade e atuação perante suas bases, angariando de forma REAL e não FICTA o apoio dos sindicalizados, com aumento dos associados e, conseqüentemente, ampliação das contribuições associativas e das próprias contribuições sindicais facultativas.

Não houve desproporcionalidade, excesso ou arbítrio que acarretem ferimento ao Princípio da Razoabilidade, como também não houve qualquer retrocesso, pelo contrário, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT manifestou-se de forma expressa quando analisou o caso n. 1478, contra o Brasil, solicitado pela CUT.

A contribuição sindical, por conta de sua vinculação a todos os integrantes da categoria, desde sua origem, resultou em desestímulo aos sindicatos na busca de novas filiações. Igualmente, representou mecanismo de financiamento dos sindicatos, independente da efetiva atuação de tais entidades em prol dos trabalhadores, dando margem, inclusive, para o surgimento de dirigentes sindicais "pelegos" que se perpetuavam no poder em decorrência da reduzida participação dos trabalhadores nas assembleias. Trata-se, pois, de instrumento que permite a manutenção de sindicatos inautênticos que ficam na dependência do Estado em razão da tranquila receita oriunda da contribuição. O imposto sindical implica em prejuízo ao verdadeiro sindicalismo, além de contrariar princípios e normas constitucionais que determinam a desvinculação de entidades sindicais do Estado.

A esse respeito o Comitê de Liberdade Sindical da OIT manifestou-se de forma expressa quando da análise do caso n.

ADI 5794 / DF

1478, cujo Estado denunciado foi justamente o Brasil:

“As questões relativas ao financiamento das organizações sindicais deveriam regular-se pelos próprios estatutos de tais entidades, pois a imposição de contribuições por meio da Constituição ou por via legal não está de acordo com o princípio da liberdade sindical.”

A contribuição sindical deve ser eliminada do ordenamento jurídico pátrio. A Constituição de 88 assegura o direito de livre associação e a liberdade sindical em seu aspecto negativo. Para tanto, ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado, muito menos ser obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (CF. arts. 5º, XX, e 8º, V). Dessa forma, a instituição de contribuição sindical a ser cobrada de trabalhadores filiados ou não, de forma indistinta, implica inconstitucionalidade decorrente da manifesta violação aos direitos fundamentais, à liberdade de associação e à liberdade sindical. (OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano de, *Contribuições Sindicais – Modalidades de Financiamento Sindical e o Princípio da Liberdade Sindical*, São Paulo: LTr, 2010, p. 90.)

Denota-se, portanto, que a contribuição sindical facultativa se harmoniza com o regime sindical, ao contrário da contribuição compulsória.

A constitucionalidade da contribuição facultativa, inclusive, foi objeto de questionamento perante a Organização Internacional do Trabalho, que, por intermédio do Departamento de Normas Internacionais, em resposta à consulta realizada pela Central Única dos Trabalhadores - CUT e outras entidades, explicitou que a extinção da contribuição compulsória estaria em consonância com os convênios e princípios da OIT.

Pregunta número 5: ¿viola los convenios de la OIT la prohibición por parte del Supremo Tribunal Federal de que se pacte por convenio un acuerdo colectivo el cobro de cualquier tipo de contribución a los trabajadores no afiliados? Tomando

ADI 5794 / DF

en cuenta lo anterior así como la extinción contemplada por el proyecto de ley de la contribución sindical actualmente existente en el país, ¿viola los convenios de la OIT el Estado de Brasil al impedir la viabilidad financiera de los sindicatos?

10. Esta pregunta abarca a la vez dos cuestiones específicas sobre mecanismos que prevén contribuciones sindicales obligatorias, inclusive para los trabajadores no afiliados, y un interrogante de carácter general sobre la financiación del movimiento sindical. Respecto de los mecanismos que prevén contribuciones sindicales obligatorias aplicables a los trabajadores no afiliados (a veces referidas como cláusulas de seguridad sindical), la posición constante de los órganos de control de la OIT, (recordada por ejemplo por el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 2739 (Brasil)) consiste en considerar que: i) tanto aquellas situaciones en que las cláusulas de seguridad sindical están autorizadas como aquellas en que están prohibidas pueden considerarse conforme con los principios y normas de la OIT en materia de libertad sindical; ii) la contribución obligatoria impuesta por la ley para el mantenimiento de los sindicatos o las organizaciones de empleadores, es contraria al derecho de los trabajadores y empleadores de afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes y, iii) cuando una legislación acepta cláusulas de deducción de cuotas sindicales a no afiliados que se benefician de la contratación colectiva, tales cláusulas sólo deberían hacerse efectivas a través de los convenios colectivos. Con base en lo anterior, la eliminación de la contribución sindical actualmente prevista en el artículo 578 de la CLT cumpliría con los convenios y principios de la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva al igual que cumpliría también con dichos convenios y principios una reforma que permitiría que se pueda pactar por media de la negociación colectiva el cobro de contribuciones a los trabajadores no afiliados que se benefician de los resultados de la misma.

ADI 5794 / DF

Verifica-se, portanto, que o Departamento de Normas Internacionais do Trabalho, no item *ii*, considera que a contribuição obrigatória contraria o direito de liberdade de associação e, ainda, no item *iii*, esclarece que a extinção da contribuição compulsória atende às convenções e aos princípios da OIT.

A legítima opção do legislador ordinário não foi desarrazoada, pois privilegiou a liberdade individual, a liberdade associativa e a própria liberdade sindical, seguindo a moderna tendência sindical das democracias atuais.

Importantíssima e recente a decisão da Corte Suprema norte-americana:

Janus v. American Federation of State, County and Municipal Employees (2018). A Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu superar (*overrule*) o precedente *Abood v. Detroit Board of Education* e reconhecer que a cobrança de contribuição sindical obrigatória viola a Primeira Emenda. Entendeu-se que o temor, existente ao tempo da decisão em *Abood*, de que a representação por vários sindicatos e a ausência de contribuição obrigatória causasse conflito e perturbação estava errado, em vista de leis nos estados e na União que proíbem a contribuição obrigatória e não obstam a paz nas relações trabalhistas. Por outro lado, o problema dos *free-riders* (empregados da categoria não sindicalizados que se beneficiam da negociação coletiva feita pelo sindicato) não envolveria um interesse estatal persuasivo. Os sindicatos manteriam o interesse na representação da categoria, mesmo quando não há contribuição obrigatória e haveria formas menos restritivas para evitar os *free-riders*.

Finalmente, não menos relevantes e iluminadoras são as seguintes decisões extraídas do cenário internacional:

ADI 5794 / DF

Japão

2004 (*Ju*) no. 1787 (2007). A Suprema Corte do Japão decidiu que a cláusula do contrato de trabalho que obriga a filiação sindical é contrária à política pública. Assim, considerou que, no caso, o recorrente teria direito à desfiliação e à cessação do desconto da contribuição sindical. [Inteiro teor não encontrado] [Resumo disponível na base de jurisprudência do *codices* - JPN-2008-1-001]

Portugal

Acórdão 437/00 (2000). O Tribunal Constitucional de Portugal declarou inconstitucional dispositivo do Decreto-Lei nº 215-B/75, que assegurava o direito do trabalhador a desfiliação sindical, mas atribuía ao sindicato o direito de exigir o pagamento de contribuições sindicais referente aos três meses seguintes ao da comunicação da desfiliação. Assentou-se que nenhum trabalhador pode ser obrigado a pagar quotas a um sindicato do qual não é membro, em observância ao artigo 55 da Constituição, que garante a liberdade sindical e de associação, dentre outras liberdades. [Resumo disponível na base de jurisprudência do *Codices* – POR-2000-3-004]

Tribunal Europeu de Direitos Humanos

Evaldsson and others v. Sweden (2007). O Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que a cobrança de uma taxa sobre o salário dos empregados com o objetivo de financiar as atividades do sindicato que monitoram o salário da categoria constitui uma violação ao direito de propriedade. Uma taxa desse gênero justificar-se-ia pela persecução de um interesse público legítimo que visasse a proteção de todos os trabalhadores. Não corresponde a esse interesse público a dedução dos salários de empregados que não são filiados ao sindicato sem que lhes seja dada a oportunidade de verificar se as taxas são utilizadas para financiar atividades outras que os trabalhadores não teriam interesse em apoiar. [Resumo disponível na base de jurisprudência do *Codices* – ECH-2007-1-

ADI 5794 / DF

001]

Por todo o exposto, acompanho a divergência aberta pelo Ministro FUX e julgo improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhora Presidente, começo desde logo cumprimentando os ilustres advogados que estiveram na tribuna, bem como o voto do eminente Ministro Luiz Edson Fachin e já agora o voto divergente do Ministro Alexandre de Moraes.

Eu vou ser breve, Presidente, estou juntando um voto escrito em que analiso as questões do ponto de vista formal e material, mas gostaria de fazer uma observação. Na minha visão, aqui, sob a roupagem de uma discussão técnica, o que se tem é uma discussão verdadeiramente política de qual modelo sindical se vai praticar no Brasil. Acho que essa é a discussão subjacente: escolha sobre o modelo sindical.

Tenho, para mim, que essa escolha depende antes de opções políticas e legislativas do que de decisões tomadas pelo Constituinte de 1988. Porque entendo que aqui não está em jogo essencialmente a interpretação da Constituição, mas decisões político-legislativas do Congresso.

Eu penso que não é verdadeiramente o papel do Supremo intervir para escolher qual modelo sindical o país deve ter. O que se está discutindo é se a contribuição paga pelos trabalhadores aos sindicatos deve ser compulsória ou facultativa, vale dizer, se deve ser o exercício de uma vontade pelo trabalhador ou se pode ser uma imposição feita pelo Estado. E acho, Presidente, que, aqui, como em outras situações, nós temos de novo um embate entre modelos: um modelo de origem autoritária e paternalista, de um lado, e um modelo querendo irromper e trazer o futuro, que é um modelo de autonomia individual e de maior responsabilidade pessoal de cada um nas escolhas que faz.

ADI 5794 / DF

Acho que, além desse embate entre paternalismo e autonomia individual, há aqui, também, um embate entre um modelo de subsídios e de monopólios de um lado e um modelo de livre iniciativa e autodeterminação do outro lado.

Pessoalmente, acho que, ao longo da história, temos feito escolhas erradas nessa matéria. Devo dizer, Presidente, que num país em que o Estado é reiteradamente apropriado privadamente, eu prefiro aumentar o espaço da sociedade civil, do movimento social e da livre iniciativa. Mas a verdade, Presidente, é que eu acho que não faz muita diferença o modelo sindical que eu prefira ou que qualquer um de nós prefira, porque acho que essa escolha não é nossa. Há um modelo sindical no país. O Congresso Nacional começa a mudar esse modelo e acho que ali é o cenário para que essas decisões sejam tomadas.

Há um fenômeno interessante no Brasil, é um fenômeno mundial, mas bem exacerbado no Brasil, que é esse fenômeno da judicialização, em que quase todas as grandes questões políticas, econômicas, sociais, éticas acabam desaguando em alguma medida no Supremo Tribunal Federal.

A judicialização é uma inevitabilidade, porque ela é produto de um arranjo institucional que facilita o acesso ao Poder Judiciário, inclusive facilita o acesso ao Supremo Tribunal Federal. Mas o fato de o Supremo ser provocado para decidir determinadas questões não o obriga a invadir o mérito dessas questões invariavelmente. Pelo contrário, judicialização é diferente de ativismo, judicialização é a possibilidade de ir ao Supremo. É um fato. O ativismo é uma atitude, é um modo proativo de interpretar a Constituição.

No modo como eu penso o Direito, o papel proativo do Supremo, expansivo do Supremo, só deve se manifestar para a proteção dos direitos fundamentais e para a defesa das regras do jogo democrático. Fora dessas

ADI 5794 / DF

situações de proteção dos direitos fundamentais e de proteção das regras do jogo democrático, o Supremo deve ser autocontido, de modo a respeitar as escolhas políticas do Congresso e a respeitar a discricionariedade administrativa do Poder Executivo.

Portanto, Presidente, nesta matéria, eu estou adotando uma posição de deferência às escolhas políticas feitas pelo Congresso, por entender que não está em jogo uma questão que envolva direitos fundamentais ou que envolva a proteção das regras do jogo democrático.

Eu gostaria de dizer que, ao falar que o Congresso começou a mudar esse modelo e que ele é o protagonista desse processo, eu digo que começou porque há um próximo passo necessário e coerente com o fim da contribuição sindical, a meu ver, que é também o fim da unicidade sindical, porque senão o modelo fica capenga.

De modo que, aqui no meu voto, já faço, desde logo, um apelo ao legislador ou ao constituinte derivado que é preciso completar a reforma, se não ela fica pela metade. Mas, essencialmente, Presidente, na minha visão, nós precisamos é de mais sociedade civil, mais movimento social e menos Estado.

Eu tenho do sindicalismo, pedindo todas as vênias e respeitando as concepções diversas, a mesma visão que tenho do capitalismo que se pratica aqui, que é em lugar de conquistar clientes e consumidores, o que se quer mesmo é conquistar o Estado para obter subsídios, vantagens e desonerações.

O grande princípio constitucional, nessa matéria, é o da liberdade sindical. Liberdade sindical significa o direito de se filiar, o direito de não se filiar e também o direito de não ter que contribuir compulsoriamente para uma entidade à qual eu não quis me filiar.

ADI 5794 / DF

Isso me parece excessivamente óbvio, a tal ponto que a própria Organização Internacional do Trabalho, que tem como seu dever o papel de proteção ao trabalhador, não endossa esse modelo de contribuição compulsória. E não endossa porque é um modelo ruim. É um modelo que não estimula a representatividade, não estimula a conquista do sindicalizado, não estimula a prestação de um serviço de qualidade.

E nós temos esses milhares de sindicatos, como temos dezenas de partidos, porque os sindicatos, como os partidos, viraram um *business* privado, um negócio privado. Evidentemente, esse não é um modelo que se queira manter. De novo, quero dizer que eu conheço, respeito e admiro muito os sindicatos que cumprem muito bem o seu papel, mas nós estamos falando de muitos milhares que se beneficiam de um sistema que não é um sistema bom. O sistema é bom para os sindicalistas, não é bom para os trabalhadores. Essa é, Presidente, a visão que eu tenho.

Os números são muito impressionantes. Segundo o relator da Reforma Trabalhista, no Congresso, existem, no Brasil, 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores, ao passo que, no Reino Unido, existem 168, na Dinamarca, 164, nos Estados Unidos, 130 e, mesmo na Argentina, existem 91. Há alguma coisa fora da ordem nesse modelo em que se multiplicam tantos sindicatos. Portanto, eu diria, Presidente, essa é a minha pré-compreensão relativamente a esse tema.

Quanto à questão jurídica eu, pessoalmente, com todo o respeito aos autores da ação, considero que os argumentos são frágeis. A queixa política é legítima, há quem prefira o outro modelo. A queixa política de que não se concebeu um mecanismo de transição também eu acho que é legítima, mas, de novo, são escolhas do Congresso. Mas as impugnações do ponto de vista jurídico eu acho que são frágeis.

O art. 146, III, *a*, da Constituição não exige lei complementar para dispor sobre essa matéria. No máximo exigiria em relação a impostos, e

ADI 5794 / DF

nós estamos tratando de uma contribuição. O art. 150, § 6º, exige uma lei específica - lei no sentido de norma específica - de que não se aprove uma desoneração de maneira escamoteada, mas aqui ninguém tem dúvida de qual era o propósito dessa legislação. Lei específica não é uma lei autônoma, é uma norma autônoma suficientemente explícita para que todo mundo saiba o que está acontecendo. E todo mundo sabe o que está acontecendo aqui: está-se tentando acabar com a obrigatoriedade da contribuição sindical.

Por fim, o art. 113 do ADCT, que diz que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, evidentemente não se aplica à hipótese da contribuição sindical, porque a contribuição sindical não é um tributo. Para quem acha que não é tributo - eu sei que tem gente que, inclusive, acha que não é -, ela não é um tributo que ingresse no Tesouro. É uma situação excepcional de um tributo que é direcionado para uma entidade privada, que é o sindicato. Portanto, esta regra, que é uma regra preocupada com a questão do impacto financeiro, a questão fiscal, não vale aqui, porque nós não estamos falando de um impacto sobre os cofres públicos, sobre a administração pública. Quer dizer, a contribuição sindical não integra o orçamento público, de modo que o art. 113, a meu ver, claramente, não se aplica.

Para concluir, Presidente, eu penso que a posição contrária, defendida, com a maestria habitual, pelo eminente Ministro Luiz Edson Fachin, imagina e interpreta a Constituição na crença de que há um modelo sindical imposto pela Constituição. Embora haja normas sobre sindicatos na Constituição, eu não acho que haja um sistema que seja imutável pelo legislador ordinário. Porque, do contrário, se nós considerarmos que tudo está engessado pela Constituição, acabaríamos impedindo que as maiorias governem. E aí nós vamos ser governados eternamente pelas decisões tomadas em 1988, sobretudo se

ADI 5794 / DF

considerarmos que isso é um direito fundamental e que não pode ser objeto nem mesmo de emenda.

De modo que este modelo de unicidade sindical, representatividade obrigatória e custeio por tributo – que, de certa forma, é o modelo que está desenhado na Constituição –, a meu ver, não é imutável.

É claro que, para acabar com a unicidade e com o critério do sindicato único por categoria, é preciso uma emenda constitucional; mas na questão tributária não! Porque a Constituição, como é de conhecimento convencional, meramente autoriza a criação de tributos; mas os tributos são criados por lei ordinária. Portanto, a mesma lei ordinária que cria pode extinguir o tributo. No caso, a lei ordinária que criou e direcionou aos sindicatos podia até tê-los direcionado para outro lugar. Dessa forma, eu não vejo empecilho, Presidente, também quanto a esse ponto.

De modo que a minha avaliação, em conclusão, é a de que não há inconstitucionalidade formal; menos ainda, há inconstitucionalidade material. O que há é um debate político sobre qual é o melhor modelo sindical para o país. Eu acho que esse debate é da competência do Congresso, e não do Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, não me animo a interferir nas opções que eu considero legítimas, feitas pelo legislador, e que, a meu ver, não vulneram a Constituição.

De modo que eu estou julgando, Presidente, improcedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e procedente Ação Direta de Constitucionalidade.

É como voto.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

Ementa: DIREITO DO TRABALHO E DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFORMA TRABALHISTA. EXTINÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL OBRIGATÓRIA. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A lei complementar é o veículo normativo cabível para tratar de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, somente em relação aos impostos, de modo que alterações na contribuição sindical podem ser feitas por lei ordinária. A previsão da contribuição sindical no CTN não a torna espécie tributária autônoma e não vincula a sua regência à lei complementar. Inexiste, portanto, afronta ao art. 146, da Constituição.

2. A Constituição, no art. 150, §6º, procurou inibir principalmente dois fenômenos: a edição de ato normativo de hierarquia inferior para benefícios fiscais e que desonerações venham a ser votadas e aprovadas pelo Congresso sem que seus membros tenham conhecimento e controle, o que não ocorre no presente caso.

3. O art. 113 do ADCT nada mais fez do que constitucionalizar o comando de que não pode haver renúncia de receita ou

ADI 5794 / DF

assunção de despesa sem o prévio estudo sobre os impactos dessas medidas. É irrefutável, então, que o referido dispositivo se refere à gestão da Administração Pública, de que se excluem os sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado.

4. O fato de parcela da contribuição sindical ser destinada pela CLT ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo público, não atrai a aplicação do art. 113 do ADCT. De acordo com o art. 239 da Constituição, a contribuição ao PIS e ao PASEP são as fontes de receita constitucionalmente afetadas ao pagamento do seguro desemprego e do abono, sendo, portanto, a forma de financiamento prioritário do FAT. Seria desproporcional e irrazoável considerar formalmente inconstitucional o projeto de lei, que levou à edição da Lei nº 13.467/2017, no que se refere à instituição da faculdade do pagamento da contribuição sindical. Está dentro da discricionariedade do legislador ordinário a forma de implementação do pagamento do seguro desemprego e do abono salarial, desde que utilizando a receita do PIS/PASEP, sendo a criação do Fundo apenas uma das hipóteses de viabilização desse mandamento constitucional.

5. A criação de tributos decorre da competência legislativa outorgada pela Constituição aos entes da Federação. Pela

ADI 5794 / DF

legalidade tributária, a lei é o veículo normativo para a exigência de tributos. Assim, a contribuição sindical não pode ser cobrada tão somente com base em outorga de competência prevista na Constituição. A instituição de tributo que seja destinado a pessoas jurídicas de direito privado é liberalidade da União e sua extinção não encontra óbice na Constituição. Extrair do art. 8º, IV, e do art. 149, da Constituição, um dever constitucional que imponha à União a edição de leis para financiamento tributário dos sindicatos extrapola qualquer leitura possível do texto constitucional.

6. Sob a ótica do Direito Coletivo do Trabalho, as liberdades de filiação e de desfiliação têm por objetivo impedir a associação obrigatória. Portanto, seus destinatários não são apenas os sindicatos, mas também o Estado, que fica impedido de interferir nessa escolha. Nesse cenário, não apenas o regime da sindicalização compulsória ofende a liberdade sindical. A instituição de contribuições sindicais obrigatórias para toda a categoria, independentemente de sua filiação, não se compatibiliza com tal princípio.

7. Do mesmo modo, a unicidade sindical e o critério de representação por categoria estabelecem um monopólio de representação, impedindo a livre estruturação dos interessados. Ao lado da contribuição sindical obrigatória, tais

ADI 5794 / DF

fatores contribuem para a inoperância do sistema sindical brasileiro. Por esse motivo, faço essas considerações como um apelo ao legislador, para que promova uma necessária reforma sindical.

8. Diante do exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, propondo a fixação da seguinte tese: *“é constitucional a extinção da contribuição sindical obrigatória.”*

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF – contra o artigo 1º da Lei nº 13.467/2017, no que alterou a redação dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, tornando facultativo o pagamento da contribuição sindical de empregadores e empregados.

2. O requerente defende a inconstitucionalidade dos dispositivos por violação aos artigos 146, II e III, 149 e 150, § 6º, da Constituição. Argumentam que seria necessária edição de lei complementar e norma específica para promover alterações na regulamentação da contribuição sindical, na forma do artigo 146, III, *a*, da Constituição. Além do mais, sustentam que a extinção do tributo foi veiculada em lei geral, em afronta ao artigo 150, § 6º, da Constituição.

3. Quanto aos vícios de natureza material, alegam que a extinção da obrigatoriedade do pagamento da contribuição sindical coloca em risco a assistência judiciária gratuita devida aos trabalhadores hipossuficientes, violando o artigo 5º, XXXV, LV e LXXIV. Por fim, sustentam que os dispositivos impugnados seriam exemplos de abuso do

ADI 5794 / DF

poder de legislar, representando violação aos princípios da proporcionalidade e da vedação do retrocesso.

4. Adianto, com a devida vênia, que divirjo do relator e julgo improcedente a presente ação, bem como as demais ADI a ela apensadas e julgo procedente a ADC 55, uma vez que, a meu ver, o art. 1º da Lei nº 13.467/2017, no que se refere à extinção da contribuição sindical obrigatória, não afronta qualquer preceito constitucional.

5. Para chegar à conclusão de que o Estado Social Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição de 1988, não estabelece um direito subjetivo dos sindicatos ao custeio pela União por meio de tributo, analisei dados referentes ao regime sindical brasileiro, bem como o financiamento dos sindicatos em outros países. Sistematizei, assim, as ideias de modo a dividir o presente voto em três partes.

6. Em primeiro lugar, apresento um resumido levantamento histórico da evolução da contribuição sindical brasileira e de sua natureza jurídica tributária. Passo, então, à análise dos argumentos de mérito. Nesse ponto, afastos as alegações de inconstitucionalidade formal e material, com fundamento no direito tributário, nos direitos sociais e no princípio da liberdade sindical. Por fim, faço considerações, como um apelo ao legislador, sobre aspectos do sistema sindical que devem ser modificados. Passo, portanto, a expor.

I. UM BREVE HISTÓRICO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL BRASILEIRA: OS RESQUÍCIOS DO ESTADO NOVO

7. O modelo sindical brasileiro, na forma como hoje conhecido, começou a ser delineado na década de 30, por meio do Decreto nº 19.770/1931, que regulamentou a sindicalização das classes patronais e operárias, com a adoção de um modelo altamente intervencionista. Com a Constituição de 1934, esse modelo foi mantido:

ADI 5794 / DF

apesar de consagrar a pluralidade e a autonomia dos sindicatos, o Decreto nº 24.694/1934, responsável por regulamentar a matéria sindical, trouxe amplas possibilidades de intervenção do Estado¹. Em relação ao custeio, o Decreto autorizou o desconto salarial de importâncias previstas em lei ou em convenção coletiva em prol de sindicatos, limitando-as, no entanto, aos associados.

8. A Constituição outorgada de 1937 restaurou a unicidade sindical, estabeleceu o direito de intervenção na vida administrativa dos sindicatos e conferiu-lhes o poder de impor contribuições e exercer funções delegadas de Poder Público². O Decreto-Lei nº 1.402/39 definiu como fato gerador do tributo a participação dos empregados nas “profissões ou categorias representadas”, independentemente de sua filiação ao sindicato. Apesar de serem arrecadadas pelo Ministério do Trabalho, as contribuições tinham como destinação específica os sindicatos – pessoas jurídicas de direito privado. Assumiam, portanto, as nuances de um tributo tipicamente parafiscal.

9. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 2.377/1940 denominou a referida contribuição de “imposto sindical” e fixou os seus valores e épocas de pagamento, determinando o desconto em folha do imposto devido pelos empregados diretamente pelos empregadores. Já nessa época, identificou-se que a intenção original do “imposto sindical” – o

1 O artigo 2º, c, por exemplo, afirmou os sindicatos como órgãos de colaboração do Estado “no estudo e solução dos problemas que, direto ou indiretamente, se relacionarem com os interesses da profissão”. O artigo 8º, § 2º submeteu a vigência de seus estatutos à aprovação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

2 Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público. (Suspendido pelo Decreto nº 10.358, de 1942)

ADI 5794 / DF

aumento do número de associados – acabou por produzir um efeito inverso: uma vez que os sindicatos recebiam essas verbas independentemente da quantidade de filiados, tornava-se desnecessário e até mesmo pouco interessante aumentar esse número³.

10. A Consolidação das Leis do Trabalho, em seus artigos 578 a 610, passou a disciplinar a contribuição sindical compulsória, mantendo as mesmas bases que haviam sido impostas pelo Decreto-Lei nº 2.377/1940. Em tímido avanço, a Constituição de 1946 previu o princípio da liberdade sindical⁴, que não foi aplicado na prática, uma vez que a regulamentação do texto constitucional era feita por regras do corporativismo sindical pré-estabelecido, de modo que sua estrutura permaneceu inalterada. O Decreto-Lei nº 27/66 alterou a denominação do imposto sindical para contribuição sindical, não modificando, no entanto, a sua natureza jurídica parafiscal. A Constituição de 1967 e a EC nº 1/1969 mantiveram a estrutura corporativista sindical que se ajustava às pretensões antidemocráticas do novo regime.

11. Enfim, a Constituição de 1988 consagrou o princípio da liberdade sindical no art. 8º, assegurando a livre associação profissional ou sindical. No tocante à contribuição sindical, fez referência expressa no art. 8º, IV, e no art. 149, outorgando competência à União para instituição de contribuição no interesse das categorias profissionais, sem fixar, no entanto, seu caráter obrigatório.

12. Portanto, das três contribuições que podem ser cobradas pelos sindicatos – contribuição confederativa, contribuição assistencial e contribuição sindical – somente a contribuição sindical compulsória possuía natureza tributária antes da Reforma Trabalhista implementada pela norma impugnada, devendo, por isso, submeter-se às regras e

3 Angela Maria de Castro Gomes, *A invenção do trabalhismo*, 2005, p. 249.

4 Art. 159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

ADI 5794 / DF

princípios do Sistema Tributário Nacional, expostas na Constituição Federal e no CTN⁵, inclusive para sua extinção.

13. Com isso em mente, e considerando as peculiaridades do modelo sindical brasileiro, passo à análise dos argumentos jurídicos invocados pelas partes e pelo relator.

II. A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 13.467/2017

14. Como será aprofundado adiante, a instituição de contribuições sindicais nos moldes do modelo anterior à Lei nº 13.467/2017 não encontra paralelo em nenhum outro lugar do mundo. Já era tempo de revermos o modelo paternalista criado pelo Estado Novo em que pessoas jurídicas de direito privado são subsidiadas por tributo sem que se verifique, em alguns casos, a efetiva representatividade da categoria.

15. No mérito, as partes alegam vícios de inconstitucionalidade formal e material. Os argumentos pela inconstitucionalidade formal consistem em: (i) somente lei complementar poderia dispor sobre a contribuição sindical, conforme disposto no art. 146, III, da Constituição; (ii) a extinção do tributo deveria ser veiculada

5 “EMENTA – DIREITO CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E TRABALHISTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO TRABALHISTA. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. AGRAVO.

1. Não conseguiu o agravante demonstrar o desacerto da decisão do Recurso Extraordinário, nem o da que negou seguimento ao Agravo de Instrumento.

2. Com efeito, ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal firmaram entendimento no sentido de que a contribuição confederativa, fixada por assembleia geral (art. 8º, IV, da CF), não se confunde com a contribuição sindical, instituída por lei, que é compulsória. A primeira só pode ser exigida dos filiados ao sindicato. Precedentes.

3. No mais, o julgado examinou apenas questões infraconstitucionais.

(...)

5. Agravo Improvido.” (STF, Primeira Turma, Agravo em AI nº 339.060-8/RS, DJe 30.08.2002, Relator Ministro Sidney Sanches.)

ADI 5794 / DF

em lei específica nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição; e (iii) o projeto de lei que implique renúncia de receita deve ser instruído com a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, conforme no art. 113 do ADCT.

16. Em relação aos dois primeiros argumentos – regulamentação mediante lei complementar e necessidade de lei específica para desoneração – não verifico necessidade de me estender em afastá-los. Isso porque a doutrina e a jurisprudência tributária são praticamente unânimes no sentido de que a lei complementar responsável pelo estabelecimento de normas gerais em matéria tributária a que se refere o art. 146, III, é o Código Tributário Nacional, Decreto-Lei nº 5.172/66, recepcionado com *status* de lei complementar.

17. Além disso, no que se refere à alínea *a*, do art. 146, III, da Constituição, que determina que a lei complementar deve apresentar a definição de tributos e suas espécies, verifica-se que o fato de o art. 217 do CTN fazer referência à contribuição sindical e aos artigos pertinentes da CLT não a torna espécie tributária autônoma e não vincula a sua regência à lei complementar, de modo que estabelecida em lei ordinária, a CLT, pode ser alterada por veículo normativo de mesma hierarquia. Na parte final da alínea *a*, por sua vez, a Constituição determina que a lei complementar é o veículo normativo cabível para tratar de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, somente em relação aos impostos, espécie tributária distinta da que é aqui abordada⁶.

6 Quanto a esse ponto, esta Corte já teve a oportunidade de concluir que as contribuições especiais não estão elencadas no referido comando, de modo que lei ordinária pode dispor sobre essa espécie. Trata-se do RE 146.733, em que foi reconhecida a constitucionalidade da instituição da contribuição social sobre o lucro líquido pela Lei nº 7.689/88, acórdão de extraio o seguinte trecho do voto condutor do Min. Moreira Alves: "(...) com relação aos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, o próprio art. 146, III, só exige estejam previstos na lei complementar de normas gerais quando relativos aos impostos discriminados na Constituição, o que não abrange as contribuições sociais, inclusive as destinadas ao financiamento da seguridade social, por não configurarem impostos." (RE

ADI 5794 / DF

18. As partes argumentam, ainda, que a contribuição sindical obrigatória foi extinta por lei geral, uma vez que a Lei nº 13.467/2017 alterou diversos dispositivos da CLT. Desse modo, a referida lei, por tratar de termos distintos, não poderia dispor sobre desoneração tributária, matéria que demandaria lei específica, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição⁷. Entretanto, entendo que esse argumento, tampouco, merece prosperar. Pela leitura do dispositivo, verifica-se que a intenção do constituinte é de que é necessária lei ordinária com densidade normativa suficiente para indicar a pessoa ou situação que se está desonerando. Com essa imposição, a Constituição procurou inibir principalmente dois fenômenos: a edição de ato normativo de hierarquia inferior para benefícios fiscais, e que desonerações venham a ser votadas e aprovadas pelo Congresso sem que seus membros tenham conhecimento e controle.

19. Não verifico a ocorrência de nenhum dos dois casos. Isso porque, no que se refere à inclusão da contribuição sindical facultativa no projeto de lei sobre reforma trabalhista, tem-se que houve ampla publicidade pela Câmara dos Deputados e pela mídia, tendo o Plenário votado e aprovado o texto substitutivo que incluía o fim da

146.733, Plenário, Min. Moreira Alves, DJ 01.07.1992.)

“Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Contribuição para o SEBRAE. Desnecessidade de lei complementar. 4. Contribuição para o SEBRAE. Tributo destinado a viabilizar a promoção do desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Natureza jurídica: contribuição de intervenção no domínio econômico. 5. Desnecessidade de instituição por lei complementar. Inexistência de vício formal na instituição da contribuição para o SEBRAE mediante lei ordinária. 6. Intervenção no domínio econômico. É válida a cobrança do tributo independentemente de contraprestação direta em favor do contribuinte. 7. Recurso extraordinário não provido. 8. Acórdão recorrido mantido quanto aos honorários fixados”. (RE 635.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 24.5.2013).

7 § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

ADI 5794 / DF

obrigatoriedade em abril/2017, apenas quatro meses após a apresentação do projeto de lei, que ocorreu em dezembro/2016⁸. Desse modo, não há que se falar que o Legislativo pretendeu camuflar a alteração a fim de que ela não viesse a ser notada pelos parlamentares e pela sociedade, não ocorrendo, portanto, contrabando legislativo que viole o princípio democrático⁹.

20. Por fim, subsiste o argumento de violação ao art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, popularmente conhecida como Emenda do Teto de Gastos¹⁰. A norma nada mais fez do que constitucionalizar comando há muito contido nos artigos 14, 15, 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000. A ideia geral é que não pode haver renúncia de receita ou assunção de despesa sem o prévio estudo sobre os impactos dessas medidas, a fim de tornar constitucional o conceito de responsabilidade fiscal na gestão pública. Nessa linha, encontra-se a Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016¹¹, anexa ao projeto de emenda constitucional, elaborada pelo então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, de que extraio a seguinte passagem:

“2. Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade

8 Notícia extraída de:
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/531606-PLENARIO-RATIFICA-EXTINCAO-DA-CONTRIBUICAO-SINDICAL-OBRIGATORIA-E-CONCLUI-REFORMA-TRABALHISTA.html>

9 Não cabe aqui a aplicação da ADI 5127 (Rel. Min. Rosa Weber, Red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin), que reconheceu a inconstitucionalidade das emendas parlamentares em projeto de conversão de medida provisória em lei. Nesse julgamento, a Corte procurou vedar as práticas legislativas oportunistas que incluíam matérias estranhas e desprovidas de relevância e urgência no projeto de conversão de medida provisória em lei.

10 Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

11 Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm

ADI 5794 / DF

possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.

(...)

15. Utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa). É importante ressaltar que a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer, e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico.”

21. Verifica-se que a intenção da emenda constitucional foi, dentro de um contexto de crise nas contas públicas pelo qual passa o país, impor parâmetros que assegurem uma maior austeridade orçamentária por meio da limitação dos gastos, com medidas como a contenção de despesas e a proibição da abertura de créditos. Ocorre que a referida vedação não macula de inconstitucionalidade o projeto de lei que resultou na aprovação da Lei nº 13.467/2017, no que se refere ao fim da contribuição sindical obrigatória.

22. Em primeiro lugar, é irrefutável que as imposições da EC nº 95/2016, dentre elas a constante no art. 113, do ADCT, referem-se à gestão da Administração Pública, de que se excluem os sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado. Como apontei, trata-se a contribuição sindical de tributo parafiscal, ou seja, destinado à pessoa jurídica diversa do ente que possui competência para a sua instituição.

ADI 5794 / DF

Desse modo, a receita advinda da contribuição sindical, apesar de ter origem tributária, não integra o orçamento público, não devendo se sujeitar ao dispositivo citado¹². Tal afirmação fica clara quando se verifica a afetação legal da receita, prevista no art. 592 da CLT, que, dentre outras destinações, aponta a aplicação em bibliotecas, congressos e conferências, auxílio funeral, colônia de férias e centros de recreação.

23. No entanto, o relator e as partes entendem que o fato de parcela da contribuição sindical ser destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo público, atrairia a aplicação do art. 113 do ADCT. O repasse de 20% da contribuição sindical dos empregadores e 10% da contribuição sindical dos empregados para a Conta Especial

12 O orçamento dos sindicatos, ao contrário do orçamento público, é aprovado em assembleia, conforme disposto no art. 550, da CLT: Art. 550. Os orçamentos das entidades sindicais serão aprovados, em escrutínio secreto, pelas respectivas Assembléias Gerais ou Conselho de Representantes, até 30 (trinta) dias antes do início do exercício financeiro a que se referem, e conterão a discriminação da receita e da despesa, na forma das instruções e modelos expedidos pelo Ministério do Trabalho. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976).

Os orçamentos públicos, por sua vez, devem ter previsão em lei, de iniciativa do Poder Executivo, conforme consta no art. 165, III, e §5º:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

ADI 5794 / DF

Emprego e Salário estão previstos no art. 589, I, *d* e II, *e*¹³. Entretanto, frise-se que o FAT é apenas um dos destinos dos valores remetidos para a Conta Especial, como admitido na manifestação de amicus curiae da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON).¹⁴

24. Por sua vez, em relação ao FAT, o Fundo foi criado pela Lei nº 7.998/1990, a fim de viabilizar o disposto no art. 239 da Constituição, que prevê o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial¹⁵, conforme se verifica:

13 Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho: (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976) (Vide Lei nº 11.648, de 2008)

(...)

I - para os empregadores: (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)

(...)

d) 20% (vinte por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário; (Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008)

(...)

II - para os trabalhadores: (Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008)

(...)

e) 10% (dez por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário; (Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008)

14 05. Um dos destinos dados pelo MTE a esses valores é o **custeio do FAT**, Fundo de Amparo ao Trabalhador, do qual provém os recursos para o pagamento de abonos salariais, salário-desemprego e outros benefícios garantidos ao trabalhador. Trata-se, claramente, de receita que não pertence em momento algum às entidades sindicais, mas à própria União.

15 Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)

Parágrafo único. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente.

ADI 5794 / DF

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento) (...).

(...)

§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá **uma contribuição adicional da empresa** cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.” (Negritos acrescidos).

25. Como é possível verificar, a contribuição ao PIS e ao PASEP são fontes de receita constitucionalmente afetadas ao pagamento do seguro desemprego e do abono, sendo, portanto, a forma de financiamento prioritário, sem prejuízo, claro, de que o legislador eleja outras fontes, como foi feito no art. 11, da Lei nº 7.998/90¹⁶. A legislação instituidora do FAT sequer elencou expressamente os valores a título de contribuição sindical como recursos que componham o fundo, incluindo-se, portanto, essa receita no inciso V, do art. 11, que se refere a outros valores.

26. Seria desproporcional e irrazoável considerar formalmente

16 Art. 11. Constituem recursos do FAT:

I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP;

II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;

III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;

IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal.

V - outros recursos que lhe sejam destinados.

ADI 5794 / DF

inconstitucional o projeto de lei, que levou à edição da Lei nº 13.467/2017 (PL 6787/2016), no que se refere à instituição da faculdade do pagamento da contribuição sindical. Como consta na Constituição, na lei de criação do fundo e como amplamente divulgado pelo Ministério do Trabalho¹⁷ e pelo Comitê Gestor do Fundo,¹⁸ a principal fonte de receita do fundo é a arrecadação do PIS/PASEP, de modo que, a meu ver, é reflexo o impacto do fim da contribuição sindical obrigatória em relação ao FAT. Além disso, ressalto que o art. 239, da Constituição, apenas determina que o PIS e o PASEP sejam utilizados para pagamento do seguro desemprego e do abono salarial, delegando à discricionariedade do legislador ordinário a forma de implementação. A criação do fundo é apenas uma das hipóteses de viabilização desse mandamento constitucional, o que poderia ser feito diferentemente.

27. Assim, penso que, para pagamento do seguro desemprego e abono salarial, o legislador está vinculado à Constituição apenas quanto

17 “O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho – MTb, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.” (disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/codefat/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>)

18 Destaca-se que a receita da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP, fonte primária do FAT, cuja arrecadação compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil, é repassada ao Fundo pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo reduzida da arrecadação 30% do montante arrecadado, relativos à DRU. Conforme demonstrado no Anexo XIV fica evidente que a redução dessa desvinculação tem ocasionado, anualmente, a compensação financeira a ser feita pelo Tesouro Nacional.” (BOLETIM DE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – 6º Bimestre de 2017, disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-de-Informacao-C3%A7-C3%B5es-Financeiras-do-FAT-6-C2%BA-Bimestre-de-2017.pdf>)

ADI 5794 / DF

à utilização dos recursos do PIS/PASEP e da contribuição exposta no art. 239, §4º, de modo que não verifico inconstitucionalidade no projeto de lei que torna facultativa a contribuição sindical.

28. Ainda em relação a essa alegação, entendo que, na medida em que os sindicatos mantenham a representatividade das categorias profissionais, função primordial e constitucionalmente atribuída a essas entidades, a faculdade de pagamento das contribuições sindicais não será um problema e os impactos financeiros serão mínimos. O consequentialismo do argumento que se pauta no fim das entidades e nos impactos financeiros para o FAT, além de se mostrar extremamente pessimista e cético quanto à real representatividade dos sindicatos e de seu poder de cativar os empregados e empregadores, admite que as entidades sindicais como são atualmente não desenvolvem função essencial ao ponto de conseguirem se manter somente com o financiamento dos sindicalizados.

29. E, de fato, esse é o panorama atual e que não pode ser perpetuado.

III. A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI Nº 13.467/2017: COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA, LIBERDADE SINDICAL E FORTALECIMENTO DOS SINDICATOS

A. A Constituição outorga competências tributárias, porém, não cria tributos

30. Os argumentos jurídicos-tributários que atacam, no mérito, a constitucionalidade do fim da contribuição sindical, pautam-se no fundamento de que o art. 8º da Constituição impôs um modelo sindical baseado na unicidade sindical, na representatividade obrigatório e no custeio das entidades por um tributo. Existiria, assim, um direito constitucional imutável e subjetivo dos sindicatos ao financiamento por

ADI 5794 / DF

contribuições obrigatórias.

31. Com a devida vênia, não acredito ser essa a melhor interpretação da Constituição. Isso porque a criação de tributos decorre da competência legislativa outorgada pela Constituição aos entes da Federação. O princípio da legalidade tributária, exposto no art. 150, I, exige lei para exigência e aumento de tributo. Assim, a contribuição sindical – como qualquer outro tributo – não pode ser cobrada tão somente com base em outorga de competência prevista na Constituição.

32. Penso que as competências tributárias foram definidas pela Constituição como um dos pilares do federalismo brasileiro, na medida em que confere aos entes autonomia financeira para atuação no cumprimento dos deveres constitucionalmente a eles estabelecidos. Os tributos vinculados e não vinculados e afetados ou não afetados a uma finalidade específica foram opção do constituinte de 1988 para que os entes, por lei, cumpram suas demais competências constitucionais, implementem suas políticas públicas, financiem a seguridade social, interfiram no domínio econômico, quando necessário, fiscalizem as categorias profissionais, prestem serviços e exerçam seu poder de polícia. Dessa forma, dentro do desenho constitucional e, de acordo com as balizas do federalismo brasileiro, a instituição de tributos veio essencialmente como forma de viabilizar o federalismo e o funcionamento do Estado nacional como um todo.

33. A minha leitura da Constituição, portanto, leva à conclusão diversa da do relator. Acredito que os entes devem instituir tributos, por lei, para o seu autofinanciamento. A instituição de tributos e sua destinação a pessoas jurídicas de direito privado, a meu ver, é liberalidade da União e sua extinção não encontra óbice na Constituição. Extrair do art. 8º, IV, e do art. 149, da Constituição, um dever constitucional que imponha à União a edição de leis para financiamento tributário dos sindicatos extrapola qualquer leitura possível do texto

ADI 5794 / DF

constitucional.

34. A Constituição apenas faculta à União a criação, por lei, de uma contribuição para custear o sistema sindical. Era a CLT que previa seu pagamento obrigatório. É, portanto, constitucional que o legislador ordinário retire a natureza jurídica tributária da contribuição sindical, tornando-a facultativa por sujeitá-la à autorização dos empregadores e empregados. Como já afirmei, essa medida, além de adequada do ponto de vista jurídico-tributário, estimula os sindicatos a exercerem uma real representatividade a fim de manterem uma relevante fonte de custeio.

B. A contribuição obrigatória viola o princípio da liberdade sindical: uma análise do Brasil e do mundo

35. Além de não ser imposto pela Constituição, o modelo de financiamento compulsório conflita com o princípio da liberdade sindical. Esse princípio abrange diversas dimensões, das quais podemos destacar a liberdade de criação e extinção de sindicatos, sem necessidade de prévia autorização do Poder Público, a liberdade de organização, administração e exercício das funções dos sindicatos e a livre filiação e desfiliação¹⁹. É essa última dimensão que se coloca no caso em análise.

36. As liberdades de filiação e de desfiliação têm por objetivo impedir a associação obrigatória. Portanto, seus destinatários não são apenas os sindicatos, mas também o Estado, que fica impedido de interferir nessa escolha. Nesse cenário, não apenas o regime da sindicalização compulsória ofende a liberdade sindical. A instituição de contribuições sindicais obrigatórias para toda a categoria, independentemente de sua filiação, não se compatibiliza com o princípio.

37. Nesse sentido já se manifestava a doutrina trabalhista. Os autores apontavam a contradição entre um modelo que consagrava a

¹⁹ Amauri Mascaro Nascimento, *Compêndio de Direito Sindical*, 2012, pp. 35-48

ADI 5794 / DF

liberdade sindical e, ao mesmo tempo, previa a obrigatoriedade de recolhimento de uma contribuição financeira ao sindicato, independentemente de filiação²⁰. Defendiam a criação de um modelo compatível com a liberdade sindical, por exemplo, com a substituição das contribuições sindical e confederativa pelas contribuições de sócios e de negociação coletiva²¹.

38. Além disso, a contribuição sindical compulsória também não é respaldada pela Organização Internacional do Trabalho. O Comitê de Liberdade Sindical da OIT²² afirma que a imposição de contribuição pela Constituição ou por normas infraconstitucionais é incompatível com o princípio da liberdade sindical²³. Essa conclusão foi alcançada no Caso 1.487, que chegou ao Comitê após reclamação da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres, ante a não ratificação pelo Brasil da Convenção 87²⁴. Portanto, a existência de uma contribuição

20 Mauricio Godinho Delgado, *Constituição da República, Sistema Trabalhista Brasileiro e Direito Coletivo do Trabalho*, Revista Fórum Justiça do Trabalho, ano 32, nº 376, abr. 2015.

21 As contribuições de sócios se caracterizariam como uma nova forma para a mensalidade sindical, devendo ser paga exclusivamente pelo filiado que se inscreve como sócio da entidade sindical. Já as contribuições de negociação coletiva dependeriam de previsão em instrumento coletivo e seriam devidas pela efetiva participação do sindicato em negociações coletivas. Nesse sentido, confira Amauri Mascaro Nascimento, *Compêndio de Direito Sindical*, 2012, pp. 595-599.

22 O Comitê de Liberdade Sindical da OIT é o órgão responsável pela análise das queixas ou reclamações atinentes à violação da liberdade sindical em países membros da OIT

23 Verbetes 434 - as questões relativas ao financiamento das organizações sindicais, tanto no que diz respeito a seus próprios orçamentos como aos das federações e confederações, deveriam regular-se pelos estatutos dos sindicatos, das federações e confederações, razão pela qual a imposição de contribuições por meio da Constituição ou por via legal não é conforme aos princípios da liberdade sindical

24 Organização Internacional do Trabalho. *A liberdade sindical: recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*, p. 98-99. Disponível em <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo->

ADI 5794 / DF

sindical de caráter compulsório é um dos obstáculos à ratificação da Convenção 87 de 1948, sobre liberdade sindical, pelo Brasil²⁵.

39. Além da incompatibilidade com a liberdade de associação, o modelo anterior não estimulava o aperfeiçoamento do sistema sindical no que diz respeito à sua legitimidade representativa. A garantia de um suporte financeiro automático, independentemente do esforço de cada entidade sindical, tornava desnecessária a prestação de um bom serviço à categoria, em busca do maior número possível de filiados²⁶. Ademais, essa sistemática estimulava o constante fracionamento das entidades sindicais, em busca da fonte imperativa da contribuição sindical obrigatória. Portanto, no lugar de fortalecer essas entidades, o modelo de financiamento compulsório acabava por enfraquecê-las.

40. Os dados brasileiros sobre nosso modelo sindical confirmam a inoperância do modelo anterior. A pesquisa “Aspectos das Relações de Trabalho e Sindicalização”²⁷, realizada pelo IBGE a partir dos dados fornecidos pela PNAD referentes ao ano de 2015, traz alguns dados ilustrativos do atual cenário sindical brasileiro. Em 2015, havia, no Brasil, 94,4 milhões de trabalhadores de 16 anos ou mais de idade, dos quais apenas 18,4 milhões (19,5%) eram sindicalizados em qualquer um dos

brasil/brasilia/documents/publication/wcms_231054.pdf. Acesso em 26.06.2018.

25 Nesse sentido, confira Renato Rua de Almeida, As implicações da lei da Reforma Trabalhista nos sindicatos, Revista LTr, vol. 82, nº 04, abril de 2018; Alice Monteiro de Barros, Repensando o sindicato sob a ótica da globalização, Revista TRT 3ª Região, jan./jun./2000, p. 90; Sérgio Pinto Martins, Contribuição Sindical e a Reforma Trabalhista, Repertório de Jurisprudência IOB, nº 15/2017, volume II; e Daniela Murada Reis, A imposição da contribuição sindical e o princípio da liberdade associativa: reflexões sobre o regime democrático e o financiamento sindical brasileiro, Repertório de Jurisprudência IOB, nº 5/2012, volume II.

26 Nesse sentido, confira Maurício Godinho Delgado, Direito coletivo do Trabalho, 2017, p. 375.

27 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aspectos das Relações de Trabalho e Sindicalização. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100322.pdf>>. Acesso em 26.06.2018.

ADI 5794 / DF

vínculos de emprego. Quanto aos dados relativos à negociação coletiva, 2,4 milhões (17,5%) dos empregados estavam associados a sindicatos que tiveram participação em negociação ou dissídio coletivo. Regionalmente, as Regiões Centro-Oeste (20,0%) e Sul (21,7%) apresentaram percentuais maiores que a média nacional (17,5%) quanto à participação em negociações. No outro extremo, a Região Nordeste registra a menor porcentagem de negociações coletivas realizadas (14,5%).

41. Saliento que a percepção de que a contribuição compulsória conflita com o princípio da liberdade sindical e causa prejuízos ao nosso sistema sindical não iniciou com a Reforma Trabalhista. Podemos citar diversas iniciativas legislativas para a promoção de uma reforma sindical, com a extinção da compulsoriedade no pagamento, como o Projeto de Lei nº 164/1987, o Projeto de Lei nº 390/1995 e as PECs nº 314/2004 e nº 369/2005.

42. Além do mais, a contribuição sindical, compulsória ou facultativa, não é a única fonte de custeio das entidades. Existem, também, a contribuição confederativa, prevista na Constituição, que poderá ser autorizada em assembleia para desconto dos filiados, e as mensalidades e taxas assistenciais, previstas da CLT. Além disso, a Reforma Trabalhista previu expressamente a possibilidade de pagamento de honorários advocatícios aos sindicatos que litigam na Justiça do Trabalho.

43. O próprio artigo 8º, IV da Constituição Federal, permite fontes de custeio criadas por leis infraconstitucionais, possibilitando, por tal motivo, a criação de novas receitas, com o objetivo de minorar os impactos financeiros em relação à necessidade de consecução finalística da organização sindical.

44. Por fim, considero importante fazer uma breve passagem pelo direito comparado, que nos revela o caráter anacrônico da existência

ADI 5794 / DF

de uma contribuição sindical compulsória. Na Colômbia, o artigo 400 do “*Código Sustantivo del Trabajo*” permite que os sindicatos profissionais, com o voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, solicitem que os empregadores descontem dos salários dos trabalhadores filiados, o valor de cotas ordinárias e extraordinárias destinadas às entidades sindicais²⁸. No caso de desfiliação ou de expulsão do sindicato, os empregados não mais possuem obrigação de pagar tal contribuição. Admite-se, no entanto, a cobrança de uma “*cuota por beneficio de la convención*”, a ser paga pelos trabalhadores não filiados que forem beneficiados por uma negociação coletiva, durante seu prazo de vigência²⁹.

45. Em Portugal, o Código de Trabalho de 2003, em seu artigo 458, 1 e 2³⁰, autoriza a cobrança das chamadas quotas sindicais apenas quando houver previsão em instrumento coletivo e autorização expressa

28 Artículo 400. Retencion De Cuotas Sindicales. 1. Toda asociación sindical de trabajadores tienen derecho a solicitar, con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, que los patronos respectivos deduzcan de los salarios de los trabajadores afiliados y pongan a la disposición del sindicato, el valor de las cuotas ordinarias o extraordinarias con que aquéllos deben contribuir, pero la retención de las cuotas extraordinarias debe ser autorizada por los trabajadores mismos, por escrito. Si los trabajadores, en cualquier momento y por razón de retiro del sindicato o de expulsión de él, cesaren en su obligación de pagar las cuotas, deben dar aviso de ello por escrito al patrono, y desde ese aviso en adelante el patrono dejará de deducirlas aunque no haya recibido información del sindicato, quedando a salvo el derecho de éste, en caso de información falsa del trabajador.

29 Decreto nº 2.351/1965, artículo 39 - Los trabajadores no sindicalizados, por el hecho de beneficiarse de la convención colectiva, deberán pagar al sindicato, durante su vigencia, una suma igual a la cuota ordinaria con que contribuyen los afiliados al sindicato.

30 Artigo 458, 1 - O empregador deve proceder à cobrança e entrega de quotas sindicais quando o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável o preveja e o trabalhador o autorize, ou mediante opção expressa do trabalhador dirigida ao empregador.
2 - O trabalhador deve formular por escrito e assinar a declaração de autorização ou de opção referida no número anterior e nela indicar o valor da quota sindical ou o determinado em percentagem da retribuição a deduzir e a associação sindical à qual o mesmo deve ser entregue.

ADI 5794 / DF

e por escrito do trabalhador. Já na França, as chamadas “*cotisations syndicales*” são pagas exclusivamente pelos trabalhadores sindicalizados, sendo vedado o desconto, pelo empregador, no salário de seus empregados, filiados ou não³¹⁻³². Na Itália, ao tempo da Carta del Lavoro, a contribuição sindical tinha natureza de imposto, sendo obrigatória para toda a categoria, independentemente de filiação. No entanto, esse modelo, que inspirou a estrutura sindical brasileira, não mais existe. Desde a Lei nº 300/70, conhecida como o “*Statuto dei Lavoratori*”, a contribuição deixou de ser obrigatória, dependendo de previsão em instrumento coletivo e de prévia e expressa autorização do trabalhador³³.

46. Por fim, nos Estados Unidos, nunca houve uma contribuição sindical obrigatória estabelecida em lei. Admite-se, no entanto, a instituição de uma taxa assistencial (“*agency fee*”) a ser descontada do salário do trabalhador, para custeio da negociação coletiva, ressalvado o direito de o trabalhador se opor ao desconto se demonstrar o uso inadequado, por exemplo para fins políticos, da contribuição.

47. A diferença no número de sindicatos desses países também é um dado a ser levado em consideração. De acordo com a exposição de motivos do substitutivo apresentado pelo Deputado Federal Rogério Marinho ao PL nº 6.787/2016, até março de 2017, existiam 11.326

31 Article L2141-3 - Tout membre d'un syndicat professionnel peut s'en retirer à tout instant, même en présence d'une clause contraire.

Le syndicat peut réclamer la cotisation correspondant aux six mois qui suivent le retrait d'adhésion.

Article L412-2 - Il est interdit à tout employeur de prélever les cotisations syndicales sur les salaires de son personnel et de les payer au lieu et place de celui-ci.

32 Sérgio Pinto Martins. Contribuições sindicais: direito comparado e internacional. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 25-27.

33 Sérgio Pinto Martins. Contribuições sindicais: direito comparado e internacional. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 25-27.

ADI 5794 / DF

sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores no Brasil. No mesmo período, existiam 168 sindicatos no Reino Unido, 164 na Dinamarca, 130 nos Estados Unidos e 91 na Argentina.

48. Assim, a Lei nº 13.467/2017, ao tornar facultativo o recolhimento da contribuição sindical, exigindo a autorização prévia e expressa do empregado para a realização do desconto, não apenas corrigiu um dos resquícios da estrutura corporativista e paternalista do sistema sindical brasileiro, mas também funciona como um incentivo positivo ao fortalecimento das entidades sindicais, que precisarão buscar meios de garantir maior e real representatividade da categoria. Caberá aos sindicatos, a partir de agora, buscar a efetiva representatividade, conquistando a filiação de representados e aumentando o percentual de sindicalizados.

III. UNICIDADE SINDICAL E REPRESENTAÇÃO POR CATEGORIA: A IMPORTÂNCIA DE UMA REFORMA SINDICAL

49. Os dados que apresentei sobre a inoperância do nosso modelo sindical são reflexos não apenas da contribuição sindical obrigatória, mas também de outros resquícios do modelo corporativista, como a unidade sindical e a obrigatoriedade de representação por categoria.

50. Apesar dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, a consagração do princípio da unicidade sindical, no art. 8º, II, representa clara incompatibilidade com a liberdade sindical. A manutenção da unicidade tem sido reiterada nos relatórios anuais da OIT como violação da República Federativa do Brasil aos compromissos assumidos internacionalmente. A Convenção nº 87 da OIT prestigia a liberdade sindical plena, consagrando o sistema da pluralidade, o que impede a sua ratificação pelo Brasil.

ADI 5794 / DF

51. A unicidade sindical, tal como prevista na Constituição, veda a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial. Esse modelo, portanto, estabelece um monopólio de representação. Já o sistema da pluralidade sindical reconhece a autonomia e a liberdade dos trabalhadores e empresários para a formação de sindicatos, de acordo com critérios por eles estabelecidos.

52. O critério de representação por categoria, por sua vez, obriga que um mesmo sindicato represente toda a categoria profissional ou econômica. Não são admitidos outros critérios de agregação, como a profissão ou a empresa. Apenas a título exemplificativo, Chile e Estados Unidos adotam como critério agregativo a empresa, enquanto que, nos demais países, a representação por categoria convive com outras formas de agregação³⁴.

53. Portanto, nossa estrutura sindical não permite a livre estruturação dos interessados e camufla a pluralidade de interesses e a diversidade existentes em uma mesma categoria profissional e econômica, comprometendo a efetiva representatividade das entidades sindicais, que se veem obrigadas a promover a defesa dos interesses gerais da categoria. O reconhecimento da importância de se permitir a existência de outros critérios de agregação parte da constatação de que os interesses de uma determinada categoria não são unos, sendo possível identificar nesse grupo diversas demandas.

54. Ressalto que não se busca, com essas considerações, legitimar uma pulverização ainda maior dos sindicatos brasileiros. Defender um sistema de liberdade sindical plena, com pluralidade sindical e possibilidade de escolha dos critérios agregativos não significa que, diante desse modelo, os interessados não possam optar por se reunir em um único sindicato. Nesse caso, a unidade será resultado da livre

34 Amauri Mascaro Nascimento, *Compêndio de Direito Sindical*, 2012, pp. 201-208.

ADI 5794 / DF

opção dos interessados em se estruturar em uma única entidade, pelo êxito na promoção dos interesses e na defesa dos direitos dos representados³⁵. Estaremos, enfim, diante de entidades sindicais verdadeiramente representativas.

55. Ficam aqui, portanto, *de lege ferenda*, essas considerações, como um apelo ao legislador, para que trate sobre o tema, em busca de uma reformulação na estrutura sindical brasileira. Proibir que empregados e empregadores possam escolher o sindicato que melhor represente seus interesses e, com isso, com ele contribuir, é resquício corporativista de um autoritarismo que não tem espaço em um regime constitucional democrático.

CONCLUSÃO

56. Diante do exposto, afasto os argumentos de inconstitucionalidade formal e material e julgo improcedente a presente ação, propondo a fixação da seguinte tese: *é constitucional a extinção da contribuição sindical obrigatória*.

35 Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva, *Arranjos Institucionais e Estruturas Sindical: o que há de novo no sistema jurídico sindical brasileiro?*, 2014, p. 262.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, egrégia Corte, Senhora Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge, eminentes Advogados, Senhora Advogada-Geral da União, cumprimento todos que ocuparam ontem a tribuna com enorme competência, mas cumprimento, em especial, o Ministro Edson Fachin que produziu um voto belíssimo e, na minha compreensão, absolutamente adequado ao exame da controvérsia constitucional que hoje se coloca.

Observada a metodologia de votação que tenho procurado seguir nesta Corte, Senhora Presidente, eu poderia me limitar - e até o tempo estaria a indicar esse "Norte" - a acompanhar o voto do eminente Ministro Luiz Edson Fachin. Mas, até em homenagem à divergência dos votos também muito bem fundamentados do Ministro Luiz Fux, do Ministro Alexandre de Moraes, e do Ministro Luís Roberto Barroso, eu vou me permitir breve leitura de meu voto escrito e o destaque de alguns aspectos que, para mim, são importantes. A contribuição sindical obrigatória, Senhora Presidente não é seguramente um dos apaixonantes temas do Direito Individual e Coletivo do Trabalho sobre os quais me debrucei por tantos anos, mas - também se disse ontem da tribuna -, que a questão não passa pela simpatia, ou não, com a contribuição sindical obrigatória. Nós estamos aqui, nessas ações de controle concentrado, a examinar se a alteração legislativa impugnada, com a redação que foi dada a dispositivos da CLT com a finalidade de introduzir a facultatividade da contribuição sindical, guarda ou não consonância com a Constituição de 1988. Ou seja, trata-se de examinar a conformação desses dispositivos, em sua nova redação, com a ordem constitucional instituída em 1988. Essa é a questão.

A Lei nº 13.467, de 2017, vai ser examinada neste Plenário com relação a outros preceitos. Hoje o que temos é a questão da contribuição

ADI 5794 / DF

sindical obrigatória, e eu - tenho que confessar - por ela não tenho a menor simpatia.

Faço, no meu voto, uma breve análise do modelo híbrido da organização sindical brasileira, que, ao mesmo tempo em que proclama a liberdade sindical, consagra a unicidade sindical, sobre a qual se estrutura o sistema sindical brasileiro - sendo um dos seus pilares, como ontem foi bem destacado pelo Ministro Luiz Edson Fachin, para, respeitosamente, divergir da afirmação agora feita pelo Ministro Luís Roberto, no sentido de que, na sua respeitável visão, não há um sistema sindical que emergja da nossa Constituição Federal. Eu, com a devida vênia, entendo que há sim, há um sistema, há um modelo constitucional e, desse modelo, o legislador ordinário - por maior que seja a deferência à atuação parlamentar -, não pode fugir.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministra Rosa, o que eu quis dizer é que não há um modelo imutável pelo legislador.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Está certo. Não há um modelo imutável pelo legislador ordinário e, aí, a nossa divergência, porque não se pode afastar um dos pilares...trata-se de um tripé... afasta-se um, e a casa cai, em última análise.

Agora, realmente, as visões são diferentes. Faço a leitura, na fração de interesse, do art. 8º, da Constituição Federal:

"É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:"

Aí temos o inciso I, que consagra a liberdade e a autonomia sindicais:

"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;

ADI 5794 / DF

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;" - da categoria, não é dos seus associados.

"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," - não é a que estamos examinando, não é - "independentemente da contribuição prevista em lei;" - o objeto do nosso exame.

Ato-contínuo, a liberdade de associação:

"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."

Há outras disposições, mas delas me eximo a leitura porque essas são as que, aqui, interessam, no meu sentir, impondo balizas constitucionais que não podem ser afastadas pelo legislador ordinário. Em outras palavras, não podemos mexer em parte sem que haja uma alteração do todo, sob pena de uma desarmonia que atenta contra os comandos constitucionais.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: Senhora Presidente, em se tratando de voto vogal, e observada a metodologia que tenho utilizado, limito-me a breves apontamentos para justificar o endosso ao douto voto do eminente Relator, Ministro Luiz Edson Fachin, a quem estou a acompanhar.

Questiona-se a constitucionalidade formal e material dos arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, com a redação da Lei nº 13.467/2017, que tornaram facultativa a contribuição sindical.

No que diz com a constitucionalidade formal, defende-se a natureza de contribuição social de *“interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”*, ao lado das contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, previstas no art. 149 da Constituição Federal, que expressamente determina a observância dos arts. 146, III, 150, I e III e 195, § 6º, da Carta Magna. Inserida no gênero das contribuições parafiscais, afirma-se a necessidade de lei complementar para a sua regulamentação na forma do art. 146, III, “a”, ou de lei específica conforme disposto no art. 150, § 6º, ambos da Constituição Federal.

Por outro lado, questiona-se também a constitucionalidade material por alegada ofensa aos princípios do acesso à Justiça, do contraditório, da ampla defesa e da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, uma vez que *“com o corte abrupto da contribuição sindical, as entidades não terão recursos para assistir os não associados”*.

1. O modelo híbrido da organização sindical brasileira: liberdade sindical (art. 8º, I) e unicidade sindical (art. 8º, II)

Instrumento de materialização dos anseios da sociedade brasileira pela instituição do regime democrático no país, a Constituição cidadã de 1988 representou tímida transição democrática no âmbito do direito

ADI 5794 / DF

coletivo, preservando no sistema de organização sindical brasileiro algumas regras do modelo antigo, de matriz notadamente corporativista. A par dos avanços representados pelos princípios da liberdade e autonomia sindicais, com a proibição de intervenção político-administrativa na organização sindical (art. 8º, I); e pelo reconhecimento e ampliação do papel dos sindicatos na defesa dos direitos e interesses coletivos e individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas (art. 8º, III), a Constituição Federal conservou as regras da unicidade sindical (art. 8º, II) e do financiamento compulsório das entidades no sistema de organização da estrutura sindical (art. 8º, IV).

A urgência na afirmação do direito à liberdade sindical como princípio fundamental à materialização da paz universal no entrelaçamento entre regime de trabalho e justiça social é ressaltada pela Organização Internacional do Trabalho desde a sua constituição em 1.919 no bojo do Tratado de Versalhes, posteriormente reconhecida na Convenção nº 87 relativa à Liberdade Sindical e à Proteção do Direito de Sindicalização. Em seu art. 2º dispõe que *“os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas”*.

Embora tenha votado pela sua adoção na XXXI Sessão da Conferência dos Membros da OIT, o Brasil não ratificou a Convenção nº 87. Os professores Maristela Basso e Fabrício Polido apontam a incompatibilidade entre a liberdade sindical e a cobrança da contribuição sindical compulsória como um dos argumentos à negativa de sua ratificação pelo Brasil ainda na vigência da Constituição de 1967:

Entre os argumentos levantados à época da tramitação do Projeto de Decreto Legislativo nº 587/84, e que sustentavam a negativa de ratificação da Convenção nº 87 pelo Brasil, estavam três aspectos fundamentais:

i) A suposta incompatibilidade entre o conceito de liberdade sindical estabelecido pela Convenção nº 87, que garante a autonomia dos sindicatos para organizar seus

ADI 5794 / DF

estatutos, sem qualquer obrigatoriedade de voto nas eleições sindicais, e o regime estabelecido nas Constituições de 1946 e 1967 ;

ii) A incompatibilidade entre a liberdade sindical assegurada pela Convenção nº 87 da OIT e a cobrança de contribuição sindical compulsória, cuja constitucionalidade teria restado confirmada com a Constituição de 1967 ;

iii) A ratificação da Convenção nº 87 da OIT implicaria “radical alteração do direito positivo nacional”, tornando-se absolutamente inconveniente para aquele “atual momento da vida nacional”¹

Categoria central de atuação do direito coletivo do trabalho, ramo jurídico destinado à regulação da autonomia privada coletiva e à pacificação dos conflitos coletivos, o sistema sindical brasileiro se organiza pela regra constitucional da unicidade sindical. O art. 8º, II, da Constituição Federal impõe a observância de sindicato único para a representatividade da categoria profissional ou econômica, observada a área territorial não inferior à área do município. Trata-se, como visto, de regra excetiva ao princípio da liberdade sindical.

Nesse contexto, entendo que a Constituição Federal de 1988 impôs identidade híbrida ao sistema sindical brasileiro, sem materializar em sua completude o princípio da liberdade sindical, notadamente no que expressamente afasta o pluralismo e impõe a unicidade para a legitimidade da representação da atuação sindical, em cuja perspectiva se insere a contribuição compulsória de todos os membros para a

1 BASSO, Maristela; POLIDO, Fabrício. A Convenção 87 da OIT sobre a liberdade sindical de 1948: recomendações para a adequação do direito interno brasileiro aos princípios e regras internacionais do trabalho. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 78, n. 3, p. 124-219, jul./set. 2012 Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308><https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308><https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308><https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308><https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308><https://hdl.handle.net/20.500.12178/34308>

ADI 5794 / DF

manutenção do ser coletivo.

Nesse sentido precedentes desta Suprema Corte:

EMENTA: Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção. A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, *in fine*, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694). (RE 180745, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 08-05-1998)

E M E N T A: Sindicato de servidores públicos: direito a contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 ss.), recebida pela Constituição (art. 8., IV, *in fine*), condicionado, porem, a satisfação do requisito da unicidade. 1. A Constituição de 1988, a vista do art. 8., IV, *in fine*, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1.076, med.cautelar, Pertence, 15.6.94). 2. Facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria (ADIn 962, 11.11.93, Galvao). 3. A admissibilidade da contribuição sindical imposta por lei e inseparável, no entanto, do sistema de unicidade (CF, art. 8., II), do qual resultou, de sua

ADI 5794 / DF

vez, o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, a falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho (MI 144, 3.8.92, Pertence). 4. Dada a controvérsia de fato sobre a existência, na mesma base territorial, de outras entidades sindicais da categoria que o impetrante congrega, não há como reconhecer-lhe, em mandado de segurança, o direito a exigir o desconto em seu favor da contribuição compulsória pretendida. (RMS 21758, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 04-11-1994)

2.Receitas sindicais

O fortalecimento e a manutenção das entidades sindicais no sistema justralhista brasileiro, anteriormente à alteração promovida pela Reforma Trabalhista nos dispositivos celetistas, estava alicerçado em quatro tipos de receitas sindicais: 1. Contribuição sindical obrigatória; 2. Contribuição confederativa; 3. Contribuição assistencial; 4. Mensalidade dos associados.

A contribuição sindical obrigatória, anteriormente denominada *imposto sindical*, possui a sua raiz no sistema tradicional corporativista. Regulada pelos arts. 578 a 610 da CLT, em sua redação anterior à Lei nº 13.467/2017, era descontada anualmente de uma só vez de todos os participantes da categoria econômica ou profissional, ou de profissão liberal em favor do sistema sindical. Em relação ao empregado, o desconto deveria ser efetuado no mês de março observada o valor da remuneração de um dia de trabalho.

O art. 589 da CLT, com a redação conferida pela Lei das Centrais Sindicais (Lei nº 11.468/2008), inalterado pela Reforma Trabalhista, destina os valores resultantes da arrecadação da contribuição sindical dos empregadores e dos empregados às respectivas confederação (5%), federação (15%) e sindicato (60%) e à “*Conta Especial Emprego e Salário*” administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (20% dos empregadores e 10% dos empregados). O montante arrecadado pela contribuição sindical dos empregados também é destinado à manutenção

ADI 5794 / DF

da central sindical (10%) indicada pelo sindicato, observados os requisitos de representatividade (art. 589, §§ 1º e 2º). Portanto, para além do custeio das atividades sindicais, essenciais à representação coletiva da categoria, a contribuição sindical também afeta os recursos da União por meio da *“Conta Especial Emprego e Salário”*, destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT para o custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico na forma do art. 10 da Lei nº 7.998/1990.

Nesse contexto, a contribuição sindical possui natureza jurídica tributária na forma do art. 149 da Constituição Federal, destinada ao *“interesse das categorias profissionais e econômicas como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”*, no exercício da representação dos interesses de toda a categoria. Assim entende o eminente tributarista Ives Gandra Martins:

A *“contribuição especial no interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”*, tem como nítido, claro e cristalino objetivo garantir a atuação de categorias profissionais e econômicas em defesa dos interesses próprios destes grupos, ofertando, pois, a Constituição, imposição tributária que lhes garanta recursos para que possam existir e atuar.

Esta é a natureza jurídica da contribuição, que fundamenta o movimento corporativo ou sindical no Brasil, na redação da Lei Suprema de 1988, constitucionalizada que foi sua conformação tributária. Não é mais uma contribuição parafiscal ou fora do sistema, mas uma contribuição tributária, com objetivo perfil na lei maior.²

2 MARTINS, Ives Gandra da Silva. A contribuição sindical e sua natureza jurídica. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, SP, v. 81, n. 2, p. 88-106, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932><https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932>

ADI 5794 / DF

198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE

andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932ht
tps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/
95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5
00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl
e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h
dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932
https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121
78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2
0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han
dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https:/
/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959
32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1
2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net
/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.h
andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932htt
ps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/
95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5
00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl
e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h
dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932
https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121
78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2
0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han
dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https:/
/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959

ADI 5794 / DF

198092RE RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE

32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1
2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net
/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.h
andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932htt
ps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/
95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5
00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl
e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h
dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932
https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121
78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2
0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han
dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https:/
/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959
32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1
2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net
/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.h
andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932htt
ps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/
95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5
00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl
e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h
dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932
https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121
78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2

ADI 5794 / DF

[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)
[198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#) [198092RE](#)

[dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932](#)
[https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121](#)
[78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2](#)
[0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han](#)
[dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https:/](#)
[/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959](#)
[32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1](#)
[2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net](#)
[/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.h](#)
[andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932htt](#)
[ps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/](#)
[95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5](#)
[00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl](#)
[e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h](#)
[dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932](#)
[https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121](#)
[78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2](#)
[0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han](#)
[dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https:/](#)
[/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959](#)
[32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1](#)
[2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net](#)
[/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.h](#)
[andle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932htt](#)
[ps://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/](#)

ADI 5794 / DF

198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE

95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.5
00.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handl
e.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://h
dl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932
https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.121
78/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/2
0.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.han
dle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://
/hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/959
32https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net/20.500.1
2178/95932https://hdl.handle.net/20.500.12178/95932https://hdl.handle.net
/20.500.12178/95932>

3 TST. Orientação Jurisprudencial nº 17. CONTRIBUIÇÕES PARA ENTIDADES SINDICAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXTENSÃO A NÃO ASSOCIADOS. (mantida) - DEJT divulgado em 25.08.2014. As cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, e, portanto, nulas, sendo passíveis de devolução, por via própria, os respectivos valores eventualmente descontados.

4 TST. Precedente Normativo nº 119. CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS. INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. A Constituição da República, em seus arts. 5º, XX e 8º, V, assegura o direito de livre associação e sindicalização. É ofensiva a essa modalidade

ADI 5794 / DF

198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE
198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE 198092RE

de liberdade cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa estabelecendo contribuição em favor de entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoração ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados.

5 A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

ADI 5794 / DF

contribuição assistencial, também denominada *cota de solidariedade*, prevista no art. 513, “e”, da CLT⁶, condicionada à aprovação pela assembleia geral dos trabalhadores, e a mensalidade dos associados, ambas limitadas à filiação à entidade sindical.

A contribuição sindical representa a maior fonte de receita do sistema sindical brasileiro. Dados preliminares da Coordenação Geral de recursos do FAT divulgados pelo jornal Valor Econômico aponta para uma queda de 79,6% na arrecadação da contribuição sindical por centrais, confederações, federações e sindicatos após alteração promovida pela Reforma Trabalhista, que condicionou o seu recolhimento à expressa autorização.⁷

Por outro lado, o Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador relativo ao 6º bimestre de 2017 editado pela Coordenação-Geral de Recursos do FAT, órgão da Subsecretaria de Orçamento e Administração do Ministério do Trabalho aponta o decréscimo de 20,1% da contribuição sindical em relação ao mesmo período de 2016 (R\$ 77,56 milhões em 2017 e R\$ 97,13 milhões em 2016)⁸.

É inegável, portanto, o enorme prejuízo na arrecadação do sistema sindical brasileiro, com profundos reflexos na atuação das entidades sindicais como agentes centrais da representação coletiva trabalhista. O

6 Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos : [...] e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

7

Fonte:

<http://www.valor.com.br/brasil/5501555/arrecadacao-das-entidades-de-trabalhadores-com-imposto-sindical-diminui-80-em-2018>

8 Fonte: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Boletim-de-Informa%C3%A7%C3%B5es-Financeiras-do-FAT-6%C2%BA-Bimestre-de-2017.pdf>

ADI 5794 / DF

enfraquecimento das entidades sindicais equivale à debilitação da negociação coletiva como instrumento de concretização da melhoria das condições de gestão da força de trabalho no mercado econômico.

3. Inconstitucionalidade formal

Diante da natureza tributária da contribuição sindical, na forma do art. 149, amplamente reconhecida por esta Suprema Corte, questiona-se a constitucionalidade da alteração promovida pela Lei nº 13.467/2017 no que diz com o seu recolhimento facultativo.

Nos termos do art. 3º do Código Tributário Nacional, *“tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*.⁹ A Lei nº 13.467/2017 ao excluir da contribuição sindical o seu caráter compulsório, implica a revogação do seu caráter tributário, transmutada a sua natureza para contribuição associativa, com redução não apenas dos recursos financeiros das entidades sindicais, mas também da receita tributária da União, preservada a destinação de parte do montante arrecadado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador previsto no art. 589, I, “d” e II, “e”, da CLT. Registre-se, por relevante, que o Governo Federal incluiu o montante arrecadado com a contribuição sindical nas projeções orçamentárias, conforme disposto na Lei Orçamentária Anual, Lei nº 13.587/2018, que estima as receitas da União para o exercício financeiro de 2.018¹⁰.

Nesse contexto, na esteira do posicionamento do professor da USP

9 Cito, ainda, o teor do art. 9º da Lei nº 4.320/1964: *“Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.”*

10 Fonte:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/governo-inclui-ganho-com-imposto-sindical-no-orcamento.shtml>

ADI 5794 / DF

Paulo de Barros Carvalho, em parecer apresentado à consulta solicitada pela FENACON:

[...] estamos diante de legislação que indubitavelmente provocou expressiva redução de receita tributária. Diminuição que poderia ser prevista ao tempo em que foi apresentado o PL nº 6.787/2016, mas que, no entanto, não foi objeto de estudo de impacto-orçamentário algum ao longo de todo o procedimento legislativo tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado.

Ocorre que, desde a Emenda Constitucional nº 95/2016, as propostas legislativas que levem à renúncia de receita devem ser precedidas de estudo impacto-orçamentário, conforme prescreve o art. 113 do ADCT **A falta desse requisito, portanto, compromete a higidez do procedimento legislativo e, desde a inserção desse novel dispositivo, a própria constitucionalidade formal da norma editada.**

Por outro lado, no que diz com a controvérsia acerca da delimitação do conceito de “*renúncia de receita*” para os fins do art. 113 do ADCT, mais uma vez explicita o Professor Paulo de Barros Carvalho que “o art. 113 do ADCT faz alusão a conceito mais amplo que abranja toda e *qualquer proposição normativa que implique o exercício negativo de uma competência tributária*”. Logo, assim como as concessões de benefício fiscal e os tratamentos especiais a contribuintes, também a revogação de tributos que acarrete diminuição na arrecadação da receita se sujeitam ao procedimento fixado pelo art. 113 do ADCT, na forma do art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

[...]

ADI 5794 / DF

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Com esses fundamentos, descumprido o procedimento do art. 113 do ADCT pela Lei nº 13.467/2017, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da alteração dos arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

4. Inconstitucionalidade material

A construção e aplicação das normas do direito do trabalho se desenvolve no diálogo entre as suas dimensões individual e coletiva. Embora intrinsecamente relacionadas na materialização da regulação das relações de emprego, o direito individual e o direito coletivo conservam autonomia no seu campo de atuação, com princípios, institutos e regras próprias.

Na perspectiva juscoletiva, o direito do trabalho não se circunscreve à atividade negocial exercida no campo da autonomia privada coletiva no que diz com a produção de normas jurídicas com força de lei. Ao contrário, a atuação desse ramo específico trabalhista se amplia em direção à pacificação dos conflitos coletivos na busca pelo diálogo entre empregados, empregadores, Estado e sociedade civil dentro da dinâmica do mercado econômico. Categoria central de atuação do direito coletivo do trabalho, a representatividade das entidades sindicais abrange as dimensões privada, no âmbito das tratativas para a regulação da relação de emprego; administrativa, no que diz com a relação com o Estado; pública, manifestada no diálogo com a sociedade civil e judicial em defesa dos interesses dos seus filiados¹¹.

11 GODINHO, Maurício. *Direito Coletivo do Trabalho*, 7ª ed., São Paulo: LTR, 2017, p. 129.

ADI 5794 / DF

Nesse contexto, as entidades sindicais assumem a centralidade como sujeitos coletivos, a potencializar a agência dos trabalhadores, não apenas no âmbito da criação de cláusulas obrigacionais a reger o contrato individual de trabalho, mas também, e principalmente, de participação democrática na afirmação da melhoria das condições de trabalho da categoria.

Não olvido as críticas acerca da estrutura sindical brasileira, notadamente no que diz com os efeitos nocivos do monopólio da representação, bem como da compulsoriedade da contribuição sindical à efetiva concretização dos princípios democráticos essenciais ao exercício da plena cidadania também no âmbito do direito coletivo do trabalho. Ao contrário, entendo que o financiamento da organização sindical por meio de contribuição obrigatória de todos os membros da categoria propicia a criação de sindicatos meramente cartoriais, despidos de verdadeira representatividade coletiva.

Nesse cenário, é emblemática a participação da Central Única dos Trabalhadores como *amicus curie*, em que aponta para a importância de superação da compulsoriedade da contribuição sindical em favor de novas formas de financiamento sindical a serem implantadas de forma gradativa conjuntamente a uma ampla reforma na estrutura sindical brasileira.

A propósito, como exemplo de uma das tentativas nessa direção, destaco o Relatório da Comissão de Sistematização da Reforma Sindical do Fórum Nacional do Trabalho, realizado em março de 2004, que sugere a extinção da regra da unicidade sindical, ampliando a liberdade de organização sindical, observada a representatividade fixada com base em critérios objetivos (20% da base de representação), bem como a substituição gradativa da contribuição sindical pela contribuição de negociação coletiva, no prazo de três anos, além da extinção de das contribuições confederativa e assistencial. A *contribuição de negociação coletiva*, constituiria receita de periodicidade anual; vinculada à negociação coletiva; recolhida de todos os trabalhadores beneficiados pelo instrumento normativo, independentemente de filiação;

ADI 5794 / DF

obrigatoriamente aprovada em Assembleia dos trabalhadores da base de representação do sindicato amplamente convocada; descontada no valor de 1% do valor da remuneração líquida recebida no ano anterior, paga em três parcelas mensais, a partir do mês de abril¹².

Entretanto, há de ser reconhecer a delimitação da organização constitucional do sistema sindical brasileiro com base no princípio da liberdade sindical, observadas as limitações expressamente estabelecidas, notadamente a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória. Não há exercício da ampla representatividade da categoria sem o respectivo custeio das entidades sindicais. O financiamento constitui elemento indispensável à estruturação saudável dos sindicatos. A diminuição brusca e repentina da receita debilita a agência sindical com reflexos perniciosos na melhoria das condições de trabalho em ofensa aos arts.

Estudo científico realizado pelo Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho – CESIT¹³ aponta para o comprometimento da representação sindical ante a “*queda brutal*” da arrecadação decorrente da facultatividade do desconto da contribuição sindical e da limitação da contribuição assistencial aos associados, somadas à conjuntura do mercado de trabalho de desemprego e rotatividade de mão-de-obra:

Ainda que a dependência de recursos financeiros assegurados pelo Estado possibilite o afastamento dos sindicatos em relação aos trabalhadores e garanta a sobrevivência de sindicatos fracos e politicamente acomodados, a extinção do imposto sindical, conjuntamente, com a restrição da taxa negocial aos associados, representa uma queda brutal de arrecadação, comprometendo toda a estrutura confederativa. O desemprego e a alta rotatividade vêm reduzindo a participação da mensalidade no orçamento das entidades, a

12

Fonte: <http://www.sintunesp.org.br/sindtrab/FNT-rel%20final%20com%20sistem.htm>

13

Conselho formado por representantes do Instituto de Economia e do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos)

ADI 5794 / DF

despeito delas terem ampliado sua estrutura nas duas últimas décadas. O número de dirigentes liberados e mantidos pelas entidades é crescente, ao passo que os associados perfazem um número decrescente, o que faz com que as entidades defendam a preservação do imposto sindical como uma fonte segura de arrecadação. O imposto sindical representa uma parcela importante do orçamento das entidades sindicais, do financiamento do sistema confederativo (federações, confederações) e, desde o reconhecimento das centrais sindicais por meio da Lei 11.648/2008, das próprias centrais.

Atenta a esse cenário jurídico-cultural conformador da representatividade sindical, entendo que a alteração promovida pela Lei nº 13.467/2017, no que dispôs sobre a facultatividade da contribuição sindical, em nítida diminuição do financiamento da estrutura sindical, sem observar um processo gradativo que viabilizasse a adaptação das entidades sindicais, fragilizou a representação sindical com grave ofensa aos arts. 8º, III e VI, que garante o direito fundamental de ampla representatividade do sindicato na defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas, bem como de participação obrigatória nas tratativas negociais coletivas.

Com esses fundamentos, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material dos arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

É como voto.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

INCIDÊNCIAS AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - E aqui é interessante, Senhora Presidente, porque, ao mesmo tempo em que há todo um movimento no sentido da prevalência do negociado sobre o legislado, inclusive com alteração das normas da CLT e, entendo eu, do arcabouço constitucional, em que se assegura justamente ao trabalhador, em função da disparidade das forças que integram a relação de emprego, a prevalência do legislado sobre o negociado; no momento em que se procura a inversão, justamente à compreensão de que a participação das entidades sindicais levaria à equalização das forças, se enfraquecem as entidades sindicais, retirando-lhes a sua maior e mais segura fonte de renda.

Senhora Presidente, eu também entendo que o nosso modelo sindical resente-se, no mínimo, de uma liberdade que adviria da pluralidade sindical e que seria suficiente e indispensável para assegurar o fortalecimento das entidades sindicais, dentro de uma ampla liberdade sindical. Mas o sistema que nós temos é este. E, enquanto tivermos este sistema, enquanto ele não for alterado como um todo, com o maior respeito, como nós vamos enfraquecê-lo sem enfraquecer o direito coletivo do trabalho? Como nós vamos priorizar a negociação coletiva, se enfraquecemos os agentes que, por parte dos trabalhadores, têm a obrigação constitucional de atuar na negociação coletiva? Com todo o respeito e com toda a vênua.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Vossa Excelência acha que os sindicatos, hoje, são fortes e bons negociadores?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Esse assunto é um verdadeiro vespeiro, Ministro Luís Roberto. No Rio Grande do Sul, em todo o tempo em que lá atuei, inclusive na Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, os sindicatos tinham uma

ADI 5794 / DF

verdadeira preferência pelos dissídios coletivos, quando confrontados com as convenções e os acordos coletivos de trabalho, diversamente do que ocorria no Estado de São Paulo, onde a negociação coletiva era extremamente, digamos assim, privilegiada.

Eu sempre entendi que esse pêndulo, ora no sentido da negociação coletiva, ora no sentido de se recorrer ao Judiciário para que, com a interferência do Judiciário, se estipulassem novas condições coletivas de trabalho, estava vinculado à força dos sindicatos. E a força dos sindicatos, considerados os Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, realmente era diferente. O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista tinha uma força que eu não via nos sindicatos do Rio Grande do Sul, embora lá eu destaque, por exemplo, o Sindicato dos Bancários.

O modelo que temos no Brasil, onde se impõe a unicidade sindical, a ela atrelada a contribuição sindical obrigatória, não fortalece a negociação coletiva.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Nisso estamos de acordo.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Estamos de total acordo. Mas é um Brasil de tantos brasis, Ministro Luís Roberto; é um Brasil tão grande, com condições tão diferentes. E nós vamos alterar, sem observar, quem sabe, uma gradação ao longo do tempo? De uma hora para outra? Eu também gostaria de um Brasil diferente, em termos de relações de trabalho, mas temos que enfrentar a realidade como ela é. Temos que aperfeiçoá-la? Concordo. Vamos debater esse aperfeiçoamento. Mas, assim, tirando do tripé um dos pilares, de uma hora para outra?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A minha convicção, tal qual a de Vossa Excelência, é pensar um modelo que seja o melhor possível para os trabalhadores, e não o pior para os trabalhadores, para que isso fique claro.

Mas a minha convicção é que os capitalistas têm de buscar dinheiro no mercado e não nos cofres públicos. Os políticos têm de buscar financiamento na cidadania e não nos cofres públicos. E os sindicatos têm de buscar recursos nos trabalhadores e não nos cofres públicos. Acho que

ADI 5794 / DF

esta é a mudança de paradigma que eu defendo para o Brasil.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Ministro Luís Roberto, eu não gostaria de entrar neste debate hoje, aqui e agora. Acho que ele é um debate extremamente complexo e que talvez não seja o momento adequado de nós enfrentarmos essa questão.

Mas eu só diria a Vossa Excelência, só quero fazer este registro, eu quero um Brasil melhor para todos os brasileiros. E são brasileiros também os empregadores. Eu quero melhores condições de trabalho, mas também que as nossas empresas sejam fortes, que elas sobrevivam, e que os empregadores tenham condições de enfrentar, por exemplo, as despesas fiscais, a carga fiscal que se impõe às empresas tendo como base a folha salarial, o número de trabalhadores. Do meu ponto de vista, isso, realmente, tem de ser alterado, mas de uma maneira ampla.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Nós concordamos com tudo até agora, menos com a compulsoriedade da contribuição sindical.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Menos com a constitucionalidade, ou não, da contribuição sindical, que é o objeto da questão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Desculpe-me ter interrompido, só porque é um privilégio a interlocução com Vossa Excelência.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - É que, na verdade, Ministro Luís Roberto, eu não tenho simpatia nenhuma pela contribuição sindical obrigatória, mas entendo, tal como ontem bem explanou, do meu ponto de vista, com enorme sensibilidade o Ministro Luiz Edson Fachin, há um sistema que emerge da Constituição. Como nós vamos mexer numa parte sem que haja a alteração do todo? Essa é a minha grande dificuldade.

ADI 5794 / DF

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**ADITAMENTO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - De qualquer sorte, Senhora Presidente, eu julgo procedentes as ações declaratórias de inconstitucionalidade na linha do voto do Ministro Fachin, julgo improcedente a ação declaratória de constitucionalidade, embora repito concorde com várias premissas dos votos da divergência pelos quais guardo, como sempre, respeito, mas concluo o meu voto acompanhando, na íntegra, o eminente Relator.

Não entendo que este meu voto traduza qualquer desrespeito à compreensão deste Plenário na ADI 2.522, citada ontem pelo Ministro Luiz Fux e hoje pelo Ministro Alexandre de Moraes. Naquela ação direta de inconstitucionalidade, que foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, o que se discutiu foi a constitucionalidade do art. 47 da Lei nº 8.906/94, que é o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que isenta os advogados do pagamento obrigatório da contribuição sindical.

Eu só faço a leitura do item 5 do voto do eminente Ministro Eros Grau, que foi relator daquela ADI julgada improcedente por este Plenário.

"5. O texto normativo atribui à OAB a função tradicionalmente desempenhada pelos sindicatos, ou seja, a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, com a ressalva de que a defesa desempenhada pela Ordem ampara todos os inscritos, não apenas os empregados, como o fazem os sindicatos. Não há, destarte, como traçar relação de igualdade entre os sindicatos de advogados e os demais, já que as funções que deveriam, em tese, ser por eles desempenhadas foram atribuídas à Ordem dos Advogados."

No caso dos empregados, a representatividade da categoria como um todo cabe, no que tange a direitos e interesses, por expresse mandamento constitucional, às entidades sindicais.

É como voto.

ADI 5794 / DF

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhora Presidente, eminentes Colegas, cumprimento a Dra. Raquel Dodge, Procuradora-Geral da República; saúdo os eminentes advogados que vieram à tribuna; a eminente Advogada-Geral da União, Dra. Gracie Mendonça; cumprimento o Ministro **Edson Fachin**, Relator, que ontem nos brindou com um brilhante voto, e louvo os debates ocorridos na data de ontem com o voto divergente do Ministro **Fux** - também acompanharam a divergência os Ministros **Alexandre** e Luís **Roberto Barroso**. Ouvimos, agora, o voto da Ministra **Rosa Weber**.

Senhora Presidente, vim para estas sessões naquele espírito do Ministro **Marco Aurélio**, sem voto previamente preparado e aberto às compreensões e aos debates.

Inicialmente, devo dizer que, como foi dito aqui, agora há pouco, pelo Ministro Luís **Roberto Barroso**, comungo da visão de Sua Excelência. O Brasil precisa de mais sociedade. No Brasil, o Estado veio antes da sociedade civil. Não vou aqui a debater o Brasil, não é esse o objeto de nosso debate. Mas poderia citar, por todos, José Murilo de Carvalho, em sua obra *Cidadania no Brasil*, em que ele demonstra de uma maneira bastante objetiva essa dependência da sociedade brasileira em relação ao Estado e como foi construída a cidadania no Brasil. Mas o tema aqui é de ordem constitucional e legal.

Agora há pouco, acabamos de ouvir o voto da eminente Ministra **Rosa Weber**. E, nos estudos que havia feito, já tinha verificado esse precedente que Sua Excelência citou de José Paulo **Sepúlveda Pertence** - que sentou nesta cadeira; estou na linha sucessória de Sua Excelência, com a participação, nesta linha, do saudoso Ministro **Menezes Direito**. Como destacou a eminente Ministra **Rosa Weber** - ela também citou **Veloso** em outro precedente -, fixou-se a natureza tributária da contribuição sindical.

ADI 5794 / DF

Eu pergunto: o financiamento da Previdência Social, as contribuições para a Seguridade Social poderiam ser retiradas da noite para o dia sem se colocar nada no lugar? Seria aceitável constitucionalmente isso se está prevista a necessidade desse financiamento na Carta Constitucional? Então, do ponto de vista constitucional, convenceram-me os votos do Ministro Luiz **Edson Fachin** e, hoje, o brilhantíssimo e veemente voto da Ministra **Rosa Weber**, no sentido de que, como disse Sua Excelência, poderia, no Congresso Nacional, ter sido feita alguma substituição ou algo gradativo. Mas, da noite para o dia, se subverter todo esse sistema sem ter uma regra de transição, sem ter uma preparação para a substituição desse financiamento, eu penso que aí é que está a grande fragilidade do ponto específico que estamos a discutir.

Tendo natureza tributária, conforme precedentes deste Tribunal, com a devida vênia daqueles que sei que pensam diferentemente, mas, me valendo desses precedentes tão bem destacados já nos votos proferidos pelo Relator e, hoje, pela Ministra **Rosa Weber**, entendo que não é possível essa subtração que houve da contribuição sindical sem que se preparasse essa transição, sem que se preparasse, Ministro Luís **Roberto Barroso**, essa assunção da sociedade civil, - mais sociedade civil com menos Estado. Mas, aí, nós vamos para o campo da teoria mais ampla dos desejos e das possibilidades.

Do ponto de vista constitucional, firme nos fundamentos e nos precedentes citados agora há pouco pela Ministra **Rosa Weber**, vou pedir vênia, louvando os debates, e os votos proferidos, para acompanhar o eminente Ministro Luiz **Edson Fachin** e, agora, a Ministra **Rosa Weber**.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, um breve comentário.

Eu até concordo com o Ministro Dias Toffoli, que acho que teria sido mais prudente um modelo de transição. Não posso deixar de concordar com isso, no entanto divirjo na comparação com a Previdência, porque a Previdência é um dever estatal. A Previdência do Regime Geral é uma autarquia e a do regime próprio é prestada diretamente pelo Poder público.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas é autofinanciada, também é sistema contributivo, como aqui. A contribuição sindical não é dinheiro do Estado; é dinheiro do trabalhador. Esse valor não vem do Orçamento Público; ele vem do trabalhador.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A Previdência é um dever estatal. E, aliás, na maior parte dos países do mundo, os que conseguiram um grau mínimo de desenvolvimento, ela até integra o mínimo existencial, quer dizer, o Estado tem o dever de manter pela Previdência e pela assistência às pessoas que trabalhavam ou às que perderam a capacidade de trabalhar. Esse é um dever do Estado.

Agora, o sindicato é uma organização privada muito importante - eu não quero que ninguém imagine que eu considero o sindicato desimportante. Eu só estou enfrentando essa cultura da dependência do Estado, que não é só dos sindicatos. Portanto, eu devo dizer que eu enfrento essa cultura nas outras dimensões também, quer dizer, acho que a política deve ser financiada pelos cidadãos, mas os cidadãos não se mobilizam. A gente precisa acabar com essa ideia de que tudo tem que ser subsidiado. Você tem que conquistar a adesão dos trabalhadores, você tem que conquistar adesão da cidadania, você tem que conquistar a adesão dos consumidores.

ADI 5794 / DF

Portanto, todo mundo vai buscar no Estado aquilo que não é capaz de obter na sociedade prestando serviços eficientes, portanto essa é uma divergência profunda e filosófica, eu acho divisões...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Nós estamos de acordo quanto a isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Pois então. E vamos manter o modelo em que o sindicato não precisa representar, não precisa prestar serviço? Quer dizer, é...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas é a previsão constitucional.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Que foi alterada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eu acho que monopólio é ruim em qualquer circunstância. Pode ser monopólio privado, pode ser monopólio público ou privilégio e ou pode ser monopólio sindical. Tudo que não tem concorrência tende a funcionar mal, a se acomodar. E o modelo sindical brasileiro, em que o sujeito ganha dinheiro sem precisar dar nada em troca, é isso. Portanto eu não posso gostar desse modelo.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Mas, Ministro Luís Roberto, ausência de concorrência é uma imposição constitucional quando consagrou o princípio da unicidade sindical, é uma amarra constitucional.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Por isso que eu fiz o apelo ao legislador. Agora, ausência de concorrência, *modus in rebus*. Aqui tem onze mil sindicatos, nos outros países tem cento e poucos. Tem algum problema nesse modelo.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Mas a nossa extensão territorial também é grande, não?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não. São dezesseis mil e oitocentos sindicatos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Pior.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -São

ADI 5794 / DF

quase dezessete mil sindicatos, é o dado que tenho.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhora Presidente, concluindo, então, eu gostaria muito de acompanhar o Ministro Luís **Roberto Barroso**, a quem admiro, e, talvez, até por isso tenha dito que estava acompanhando Sua Excelência.

Na verdade, estou pedindo vênias a Sua Excelência, comungando dessas premissas que colocou (também já trazidas nos votos do Ministro **Luiz Fux** e do Ministro **Alexandre de Moraes**), para acompanhar o Ministro **Luiz Edson Fachin** e, agora, a Ministra **Rosa Weber**.

É como voto.

29/06/2018**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, eu vou procurar ser breve, diante já da profundidade dos debates ocorridos a partir do voto do Ministro Edson Fachin. E com todas as vênias a Sua Excelência e àqueles que pensam nesse sentido, eu vou encaminhar o meu voto no sentido da improcedência da ADI.

Não me parece que se possa justificar como constitucional, a partir do voto do Ministro Luiz Fux e do Ministro Alexandre de Moraes, a manutenção disto que é realmente um modelo singular. De fato, é um modelo subsidiado de associativismo e que gerou essa brutal distorção já também apontada.

O Brasil teria hoje 16.800 sindicatos, portanto é um modelo de associativismo subsidiado pela contribuição sindical. A África do Sul tem 191, os Estados Unidos 190, o Reino Unido 168, a Dinamarca 164, a Argentina, que também ama o modelo de fortalecimento das entidades sindicais, com 91.

De fato, esse modelo levou a completas distorções. Por outro lado, como já foi apontado aqui, não se cuida de suprimir um modelo de sustentabilidade do sistema, mas, simplesmente, de fazer com que os sindicatos sejam sustentados, como todas as demais associações, por contribuições voluntárias, o que, claro, vai exigir de todos um esforço no sentido de trazê-los para essa participação.

Aqui se falou sobre a questão do financiamento dos partidos e é muito curioso que também nesse ponto esse tema precise ser discutido. Ainda em janeiro eu participava de um debate sobre o financiamento do sistema político-eleitoral na Alemanha e via que uma boa parte dos recursos vem dos filiados dos partidos. Eles fazem doações e participam da vida partidária. Cada vez menos nós temos isso, já que também no Brasil não temos essa participação, o que acaba por afetar também a cobrança e a vitalidade da própria cidadania.

De fato, se nós estivéssemos no plano das idealizações, talvez

ADI 5794 / DF

pudesse se ter feito um modelo gradual de supressão - talvez isso fosse até recomendável. Não vejo, porém, que haja aqui uma inconstitucionalidade que justifique exatamente a manutenção do modelo anterior.

Também entendo que os precedentes referidos, inclusive aquele da relatoria do Ministro Eros Grau, reforçam, exatamente, a ideia desta facultatividade, desta elegibilidade do sistema.

Por isso, pedindo todas as vênias, eu vou acompanhar a divergência que se forma a partir do voto do Ministro Luiz Fux.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, em primeiro lugar, delimito, sob o ângulo subjetivo e objetivo, o que está em jogo.

Defrontamo-nos com ações diretas de inconstitucionalidade e com uma ação declaratória de constitucionalidade, ajuizadas, requeridas, por categorias profissionais e econômicas – a autora da declaratória é a ABERT –, tendo em conta objetivo único.

Não se está a examinar a obrigatoriedade da contribuição sindical, porque não viriam as categorias, ao Supremo, para atacar a própria contribuição sindical, no que prevista em lei. O objeto é único: a constitucionalidade, ou não, do afastamento do caráter compulsório, em termos de desconto, considerados os salários dos prestadores de serviço.

Não posso me furtar a uma abordagem histórica sobre o sistema, o sistema sindical corporativista, que vem, todos sabem, da Era Vargas.

Então, a Constituição de 1937, com inspiração na *Carta del Lavoro*, da Itália fascista, previu, no artigo 138 – com preceitos, a meu ver, em aparente confronto –, que a associação profissional ao sindicato é livre. Foi o que veio à balha com a Carta de 1937. Continua o preceito:

"(...) Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados" – aí vem a cláusula que, a meu ver, mostra-se em conflito com a primeira premissa, que seria a da liberdade de associação profissional ou sindical – "impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público."

Não há a menor dúvida. Sob o ângulo da Constituição de 1937, havia

ADI 5794 / DF

a obrigatoriedade, o caráter compulsório da contribuição sindical, instituto que se tem hoje – mas não se ataca – nos preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho a preverem que as categorias, independentemente de filiação ao sindicato, estão compelidas à contribuição, não àquela deliberada em assembleia, mas a prevista em lei.

Repito apenas estar em julgamento a problemática do desconto da contribuição no salário dos empregados.

Analiso, Presidente, os diplomas versando essa matéria, repetindo que o primeiro foi o Decreto-Lei nº 1.402, de 1939.

Com o Decreto-Lei nº 2.377, de 1940, emprestou-se à contribuição o rótulo – mera nomenclatura – de "imposto sindical". Apontou-se que esse imposto seria devido por todos aqueles participantes de determinada categoria econômica ou profissional, seguindo-se a disciplina da matéria.

A Constituição de 1946 – talvez porque haja vingado, à época, um ideário liberal – não versou o denominado "imposto sindical", mas também não vedou a cobrança de contribuição sob essa nomenclatura.

O mesmo não ocorreu no regime de exceção. A Carta de 1967, após proclamar a liberdade de associação profissional ou sindical, dispôs sobre a contribuição e apontou que seria cobrada na forma da lei, para custeio, evidentemente, da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

Até mesmo pelos Decretos-Leis nº 27, de 1966, e 229, de 1967, a parcela passou a contar novamente com a espécie, a nomenclatura contribuição social.

Presidente, a Carta de 1988 implicou a passagem do regime de exceção para o essencialmente democrático. Veio à balha a previsão do artigo 8º. Por duas vezes, é indicado que associação é um direito a ser exercido, pelos integrantes da categoria profissional, de forma espontânea.

A cabeça do artigo tem início com a referência "é livre a associação profissional sindical". E no inciso V está previsto que "ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato".

ADI 5794 / DF

Tem-se, no inciso IV, a previsão da contribuição; contribuição que poderá ser instituída por dois caminhos. O primeiro, revelado pela assembleia. Evidentemente, os integrantes da categoria e filiados ao sindicato podem deliberar, em assembleia, sobre a contribuição. Esse preceito prevê que, em se tratando de categoria profissional, após a deliberação, o valor será descontado em folha. Quer dizer, o desconto conta com previsão constitucional, mas quanto à primeira parte do inciso IV, ligada à contribuição decorrente de deliberação, em assembleia, da categoria profissional.

A versar que esse desconto somente diz respeito àqueles profissionais ligados ao sindicato por vínculo de filiação, tem-se verbete a integrar a Súmula da jurisprudência predominante do Supremo – de nº 666: "a contribuição confederativa" – que, para mim, é a contribuição sindical gênero – "de que trata o artigo 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo." O verete revela o alcance – na voz do Supremo – do que se contém no inciso IV do artigo 8º da Constituição Federal, vou lê-lo mais uma vez: "a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha".

Presidente, não consigo – e dou mesmo a mão à palmatória, evoluindo – enquadrar essa contribuição, que pode ser instituída mediante dois instrumentos – à deliberação em assembleia ou por meio de lei –, como tributo propriamente dito. Para mim, não se trata de contribuição alcançada pelo artigo 149 da Constituição Federal.

Em primeiro lugar, não concebo que pessoa jurídica de direito privado seja parte ativa tributária, imponha e recolha tributo gênero. De qualquer forma, o artigo 149 da Constituição Federal prevê competir exclusivamente à União instituir contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas como instrumento – como instrumento, eis o objetivo – de sua atuação nas respectivas áreas.

Não me consta que a contribuição social vise atuação do Estado. Visa, sim, atuação, em termos inclusive de fortalecimento, das entidades

ADI 5794 / DF

sindicais.

Então, excludo o enquadramento da contribuição social, quer decorrente de deliberação em assembleia, quer prevista em lei, como espécie tributária. Não se trata de tributo. Caso assentasse que, na espécie, possui a contribuição social natureza tributária, teria de concluir pelo vício formal, porque em jogo, quanto ao desconto em folha previsto na lei ordinária, desde que haja concordância do trabalhador, uma obrigação tributária. E, pelo artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, cumpre à lei complementar disciplinar o instituto da obrigação tributária. Excludo o enquadramento da contribuição, considerados os dois instrumentos de criação, a assembleia ou a lei, como parcela de natureza tributária.

O que há nos artigos atacados nas ações diretas de inconstitucionalidade? O que, na declaratória de constitucionalidade, pede-se em termos de proclamação da harmonia com a Constituição Federal? Simplesmente a proteção ao salário. Atuou o Congresso Nacional a partir do disposto no inciso X do artigo 7º da Constituição, a revelar, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, a "proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa".

Não extravasou o legislador o que contido na Constituição Federal. Primeiro, considerado o afastamento do enquadramento da parcela como espécie tributária. E, em segundo lugar, no que observou, sob a minha óptica, o que previsto no inciso X do artigo 7º da Constituição.

Presidente, o conceito de verdade não é absoluto, é fluido. Evidentemente, tem-se, quanto à verdade, gradações. Atribuo, de gradação acertada, o que foi veiculado no campo da doutrina. Colho trecho doutrinário do próprio voto do Relator, o qual citou Aldemiro Resende Dantas Júnior, no que versou o fim da contribuição sindical obrigatória: *Consequências para as Entidades Sindicais e Categorias Representadas*, artigo publicado na Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Minas Gerais. Consignou o autor:

Ora, as entidades sindicais foram acostumadas, durante várias décadas, a conviver com esse modelo do dinheiro fácil, e

ADI 5794 / DF

é certo que o hábito do cachimbo costuma deixar a boca torta. Presenciamos um caso real, no qual o sindicato tinha cerca de 4.500 associados e, por pura falta de interesse, esse número acabou sendo reduzido para menos de 500 associados.

Agora, é necessário fazer o caminho inverso, e para isso será necessário algum tempo, para que os sindicatos se reestruturem e possam sair à luta, mostrando serviço para os integrantes da categoria e mostrando que efetivamente existe vantagem em ser associado à entidade sindical.

Além do mais, a acomodação que se viu foi da direção do sindicato, e não se mostra coerente fazer com que toda a categoria pague por isso.

Colhi esse trecho para mostrar a consequência, no que afastada a automaticidade – não a obrigatoriedade da contribuição social prevista em lei – do aporte dos valores. No ano de 2016, as entidades sindicais brasileiras arrecadaram quase 3 bilhões de reais: 2 bilhões e 900 milhões de reais. Por isso é que o afastamento da automaticidade, ou seja, do desconto em folha, afastará, realmente, o aporte automático de valores.

Repito que o texto constitucional, muito embora preveja desconto em folha – a possibilidade de desconto em folha –, vincula-o à deliberação da assembleia, ou seja, quando a contribuição tenha sido criada pelo instrumento do consenso, no âmbito do sindicato, via assembleia geral. Viável o desconto, porque os próprios filiados ao sindicato manifestaram-se no sentido de assumir a obrigação de satisfazer o valor correspondente à contribuição.

Peço vênia ao Relator, à ministra Rosa Weber e também ao ministro Dias Toffoli, para julgar improcedentes os pedidos formalizados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o formulado na declaratória de constitucionalidade.

É como voto.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -Quero, inicialmente, saudar todos os Senhores Advogados, penso que devo pedir um pouco de desculpas pelo exíguo tempo que tive de conceder a cada um, por força do Regimento. Sabem Vossas Excelências, até porque o advogado, na sua condição de imprescindível à prestação jurisdicional, aporta a todos nós, juízes, os mais valorosos argumentos, com os quais nos deparamos exatamente para bem decidir. Então a circunstância de termos que fazer esta divisão de tempo para os 19 advogados me leva, mais uma vez, a enfatizar não apenas o brilhantismo dos advogados, que se empenharam tanto em, naquele tempo, poder expressar a sua mensagem, com argumentos que foram considerados, Vossas Excelências estão vendo, por todos os Ministros, e pontuaram aquilo que se tinha de mais relevante nos memoriais, nos trabalhos que foram apresentados. Portanto, não apenas cumprimento, mas agradeço o empenho e a compreensão de todos os Senhores Advogados que compareceram à tribuna. E também o voto brilhantíssimo e com a larga dilação histórica do Ministro-Relator Edson Fachin, que facilitou os votos de todos os Ministros, e a quem vou pedir vênias para divergir.

Aqui já foi afirmado que estamos a discutir basicamente - e o Ministro Marco Aurélio foi cirúrgico ao iniciar o seu voto em, mais uma vez, afirmar o objeto destas ações - se o desconto em folha, decorrente da compulsoriedade determinada e que foi alterada pela lei, contraria, ou não, a Constituição.

Tenho para mim que todos os argumentos trazidos, em vários pontos de convergência, são comuns a todos nós: a importância dos sindicatos, a enorme importância que se atribui a que os trabalhadores tenham realmente uma via pela qual possam se unir e fazer com que os seus empenhos e desejos sejam verificados. E a Ministra Rosa Weber, ao enfatizar a importância e a diferença inclusive da força do sindicato em

ADI 5794 / DF

cada local do Brasil, faz com que tenhamos de levar em consideração até para soluções que são lineares, como essas questões são postas nas normas que aqui estão a ser examinadas e sobre elas decididas quanto à sua higidez constitucional.

Entretanto, como aqui foi asseverado por alguns votos, basicamente a partir do voto do Ministro Luiz Fux, também considero que a questão se põe não no sentido de se impor constitucionalmente a impossibilidade de alteração, que isso pudesse vir a acontecer no sentido de uma modificação da estrutura para este modelo de sindicalismo pensado e para a participação dos trabalhadores; e para a participação que, neste caso, se impunha, de forma compulsória, para cada categoria profissional, desse desconto. Também acho que, de todo, seria conveniente, talvez, do ponto de vista não do que se tem, mas do que poderia ter sido, no campo próprio do legislador, normas de transição, que não aconteceram. Todavia, não considero que isso seja suficiente a tornar incompatível com a Constituição as normas que vieram, ao final a ser promulgadas.

Com voto escrito,, exatamente tratando de cada qual dos argumentos listados pelos autores das ações e que me levam à conclusão, peço vênua ao Ministro Fachin, a Ministra Rosa e ao Ministro Toffoli, para me posicionar no sentido oposto, vale dizer, considerando que não afronta a Constituição essa nova normatividade sobre a matéria.

Por isso é que, de forma aligeirada, considero que essa mudança leva a um novo pensar a forma de a sociedade trabalhar e lidar com o Brasil em todas as categorias, econômica, trabalhista e todas as formas de atuação na sociedade e que não precisam ficar a depender necessariamente de um Estado que nem sempre pode acudir a todas as demandas de forma automática.

No caso, também considero que, mesmo que fosse considerado um tributo, e acolho as observações do Ministro Marco Aurélio, em seu voto, no sentido de não assim considerar; mas, mesmo que fosse, tenho que não há agressão ao que a Constituição estabelece, e poderia, como foi, alterada na forma ajustada e, ao final, promulgada pelo Congresso Nacional.

ADI 5794 / DF

Por essa razão, com as vênias de estilo, também julgo improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade.

29/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – Conttmaf contra os arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, nas normas da Lei n. 13.467/2017, os quais determinam que o desconto da contribuição sindical na folha de pagamento depende de autorização dos que participarem de determinada categoria econômica ou profissional.

2. A autora alega a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, pois o art. 146, inc. III, *a*, da Constituição da República “*preceitua caber à lei complementar a instituição de tributos parafiscais, suas definições, espécies, bases de cálculo, fatos geradores e contribuintes (...)*”.

Sustenta a inconstitucionalidade formal dos arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho também sob o argumento de que teria sido desobedecido o § 6º do art. 150 da Constituição, que exige lei específica para dispor sobre a matéria tratada nos dispositivos.

Afirma serem materialmente inconstitucionais as normas impugnadas, ao argumento de que, com a diminuição nas receitas do sindicato, não seria possível a prestação de assistência jurídica aos trabalhadores da respectiva categoria por eles representada, o que ofenderia os incs. XXXV, LV e LXXIV do art. 5º e os arts. 6º e 7º da Constituição da República.

ADI 5794 / DF

Defende ter sido desrespeitado o princípio da proporcionalidade, pois o legislador teria liberado os trabalhadores “do ‘vultoso’ desembolso de R\$ 0,8765 (oitenta e oito centavos) por dia (...) para tungá-los, imediatamente, nos direitos fundamentais acima elencados”.

3. Adotou-se o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

4. O Presidente da República manifestou-se pela improcedência do pedido.

Afirmou que “os argumentos lançados ao longo da petição inicial originam-se em premissas equivocadas e atentam indevidamente contra decisões políticas tomadas no curso regular do processo democrático, em observância aos procedimentos legais de feitura de uma nova lei e após intensa discussão no âmbito das Casas Legislativas”.

Aduz que, “embora a contribuição sindical tradicionalmente venha sendo considerada com natureza jurídica tributária, qualificada como espécie de contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômica, não cabe a afirmação de que a sua alteração somente pode ocorrer mediante lei complementar, não é isso que se colhe do texto constitucional”.

Argumentou que “as entidades sindicais exercerem o múnus público de prestar assistência judiciária ao trabalhador, mas essa atividade de caráter social não é realizada em regime de exclusividade”.

5. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal manifestaram-se pela improcedência do pedido.

6. A Advocacia-Geral da União defendeu o não conhecimento da ação direta e, no mérito, a improcedência do pedido:

“Trabalhista. Dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452/1943), na redação conferida pela Lei n° 13.467/2017. Extinção da obrigatoriedade do recolhimento de

ADI 5794 / DF

contribuição sindical. Preliminares. Ausência de cópia do teor dos dispositivos impugnados. Impugnação deficiente do complexo normativo. Mérito. Validade formal. A recepção do modelo de compulsoriedade na cobrança da contribuição sindical, viabilizada pela previsão, na Constituição de 1988, da figura da contribuição de interesse das categorias profissionais, não constitucionalizou um dever geral de recolhimento do tributo pelo mero exercício de atividade profissional. A imposição da cobrança constitui uma das alternativas para o custeio sindical, cuja conformação se sujeita ao crivo do legislador. A extinção do modelo tributário não está submetida a regime de legislação complementar. Inaplicabilidade do artigo 146, inciso III, alínea 'a', da Carta. Alteração que não representa renúncia de receita para fim de enquadramento no artigo 150, § 6º, da Constituição. Adaptação ao princípio da liberdade sindical, sem restrição ao acesso à justiça. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido."

7. Foram apensadas a estes autos a ação declaratória de constitucionalidade n. 55 e as ações diretas de inconstitucionalidade n. 5.912, 5.923, 5.859, 5.865, 5.813, 5.885, 5.887, 5.913, 5.810, 5.811, 5.888, 5.892, 5.815, 5.850, 5.900, 5.950 e 5.945.

8. Foram admitidos, na condição de *amici curiae*, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo – Sindijudiciário/ES, a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas – Fenacon, a Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee, a Federação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios – Fenatec, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios – Conatec, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio, Televisão Aberta ou por Assinatura – Fitert, o Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notariais e Registrais do Estado de São Paulo – Seanor, a Federação Nacional dos Trabalhadores nas Autarquias de

ADI 5794 / DF

Fiscalização do Exercício Profissional e nas Entidades Coligadas e Afins – Fenasea, a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins, a Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB, a Confederação Nacional dos Notários e Registradores – CNR e a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB.

9. A contribuição sindical, nos moldes anteriores ao advento da Lei n. 13.467/2017, surgiu no Estado Novo, período em que a organização sindical brasileira, influenciada pela *Carta del Lavoro* do regime fascista italiano, foi marcada pelo corporativismo e pela intervenção estatal.

O art. 138 da Carta de 1937 conferia ao “*sindicato regularmente reconhecido pelo Estado*” o direito de representação legal da categoria respectiva, além de autorizá-lo a impor, a seus integrantes, contribuição compulsória:

“Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.”

Amauri Mascaro Nascimento ensina:

“(...) o princípio adotado foi o do sindicato único na mesma base territorial, que não permite autonomia na criação de sindicatos. De outro lado, conferiu aos sindicatos reconhecidos o poder de impor, compulsoriamente, contribuições sindicais aos seus representados. As funções do sindicato eram semipúblicas. Cabia-lhes o exercício de funções delegadas pelo Poder Público. A mesma diretriz foi mantida pela Constituição de 1946, só afastada pela Constituição de 1988.

Nesse sistema, sindicatos, federações e confederações eram como degraus de uma escada que desembocaria na corporação. Com essa medida, procurou o Estado ter em suas mãos o controle da economia

ADI 5794 / DF

nacional, para melhor desenvolver os seus programas de política econômica e trabalhista. Para esse fim julgou imprescindível evitar a luta de classes; daí, a integração das forças produtivas, os trabalhadores, empresários e profissionais liberais, numa unidade monolítica e não em grupos fracionados e com possibilidades estruturais conflitivas.” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Compêndio de direito sindical. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 88)

10. A al. f do art. 3º do Decreto-Lei n. 1.402/1939 estabeleceu como prerrogativa dos sindicatos a imposição de *“contribuição a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”*.

O Decreto-Lei n. 2.377/1940 foi editado para dispor *“sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos que participam das categorias econômicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades”*.

A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n. 5.452/1943) estatuiu, na norma originária do art. 579, que o *“imposto sindical”* era devido por todos os participantes de categorias econômicas ou profissionais ou de profissões liberais:

“Art. 579. O imposto sindical é devido, 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 este na conformidade do disposto no art. 581. ”

Com a alteração promovida pelo Decreto-Lei n. 27/1966 no Código Tributário Nacional, a exação passou a ser *“contribuição sindical”*, o que se refletiu em alterações da Consolidação das Leis do Trabalho promovidas pelos Decretos-lei n. 229/1967 e 925/1969.

11. A Constituição de 1988 buscou afastar-se do modelo corporativista até então vigente. Por isso, preconizou a liberdade sindical,

ADI 5794 / DF

vedando a autorização estatal para a fundação de sindicato e proibindo a interferência e a intervenção governamental na organização sindical:

“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”.

Não obstante tal mudança, resquícios da organização sindical de tempos autoritários permaneceram. Ao mesmo tempo em que adota o modelo de liberdade sindical, a Constituição de 1988 também manteve a unicidade sindical, segundo a qual *“é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial (...)”* (inc. II do art. 8º da Constituição).

Ao se referir à contribuição confederativa, paga em decorrência da filiação voluntária aos sindicalizados, a Constituição parece ter expressamente recepcionado a contribuição sindical compulsória, cobrada de todos os integrantes da categoria. É o que consta da parte final do inc. IV de seu art. 8º:

“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;**”* (grifo nosso).

12. No julgamento do recurso extraordinário n. 180.745 (Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 8.5.1998), a Primeira Turma deste Supremo Tribunal assentou que a Constituição de 1988 recepcionou a contribuição sindical estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho

ADI 5794 / DF

como contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149 da Constituição¹), reconhecendo, também, sua compatibilidade com a liberdade sindical:

“Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção.

A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694).” (RE 180.745, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 8.5.1998)

Tem-se no voto condutor do acórdão:

*“A recepção pela Constituição de 1988 da contribuição sindical — denominação, desde o Dl 27/66 ao velho imposto sindical do Estado Novo (Dl 2.377/40 — creio ser conclusão unânime de toda a doutrina (v.g. Amauri Mascaro, **Direito Sindical**, Saraiva, 1989, p. 209; Aluysio Sampaio, **As Fontes de Receita dos Sindicatos**, em J.L. Teixeira Filho (coord), **Relações Coletivas de Trabalho**, em homenagem a A. Sussekind, **LTr**, 1989, 336, 341); Sussekind, Maranhão, Legadas e Teixeira, **Instituições de Dir. do Trabalho**, **LTr** 1996, 1.114), incluídos os mais ilustres e radicais adversários do instituto (Evaristo de Moraes Filho, **O Sindicato no Dir. Const. Brasileiro**, em Georgenor Franco Filho, **Curso Dir.***

1 *“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”*

ADI 5794 / DF

Coletivo do Trabalho, em homenagem ao Min. Orlando Teixeira da Costa, *LTr* 1996, 61/73; Orlando Gomes e E. Gottschalk, **Curso de Dir. Trabalho**, 1990, p. 661).

A mim, a recepção de contribuição sindical sempre pareceu indiscutível; afirmei-a incidentalmente na ADIn MC 1.076, 15.6.94 — para, a partir de sua natureza tributária, reputar válida a proibição de contribuir o sindicato no financiamento de campanhas eleitorais; reafirmei-a no RMS 21.758, 20.9.94, quando acentuei - Lex 195/158,163:

‘De minha parte, não tenho dúvida, à vista do art. 8º, IV, in fine, da recepção sob a ordem constitucional vigente, do instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato’.

É ler o art. 8º, IV, da Lei Fundamental:

‘Art. 8º...

§ 4º - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei”.

A ressalva final teve o sentido inequívoco de preservar a possibilidade da contribuição parafiscal, instituída em lei para o custeio do sistema sindical.

*Em trabalho que compõe a preciosa coletânea referida na homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa — sem favor, figura exemplar da doutrina e da Justiça do Trabalho — o il. Juiz do Trabalho Sérgio Pinto Martins (**Receita Sindical: Contribuição Sindical Compulsória e Contribuição Federativa**) traça a história da revivescência à undécima hora dos trabalhos constituintes do velho “imposto sindical” e do custo da sua ressurreição. Vale a pena recordar — **Curso**, cit., p. 135, 141:*

‘Mencionava o Projeto da Comissão de Ordem Social (art. 6º, I) que a assembléia sindical iria ‘fixar a contribuição da categoria, descontada em folha, para o custeio das atividades da entidade’. No projeto da Comissão de Sistematização estava consignada a seguinte redação: ‘a Assembléia Geral é o órgão

ADI 5794 / DF

deliberativo supremo da entidade sindical, competindo-lhe deliberar sobre a sua constituição, organização, dissolução, eleições para os órgãos diretivos e de representação; aprovar o seu estatuto e fixar a contribuição da categoria, que deverá ser descontada em folha para custeio das atividades da entidade'. O substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização rezava: 'a assembléia geral fixará a contribuição da categoria que, se profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo de sua representação sindical' (parágrafo 4º, do art. 9º). Foi este o texto aprovado pela Comissão de Sistematização (parágrafo 4º do art. 10). Posteriormente foi aprovada a Emenda n. 31.327 do Deputado Geraldo Campos, que estava assim redigida: 'a assembléia geral do sindicato fixará a contribuição da categoria, que será descontada em folha para custeio das atividades da entidade sindical, independentemente da estabelecida em lei'. A expressão 'independentemente da contribuição prevista em lei' foi acrescentada em função das emendas apresentadas ao Plenário no primeiro turno de votação da constituinte. Com a fusão das várias emendas temos a atual redação do inciso IV, do artigo 8º, da Constituição. Decidiu-se por uma situação intermediária, qual seja, a manutenção do desconto compulsório da contribuição sindical, transferindo para a assembléia geral a possibilidade de fixar a contribuição para o custeio do sistema confederativo, fazendo com que não houvesse qualquer ingerência ou interferência governamental em relação à última contribuição. Como havia interesses de certos grupos na manutenção da contribuição sindical, utilizou-se a expressão 'independentemente da contribuição prevista em lei' para ressaltá-la, em troca da supressão da estabilidade no emprego, conforme a redação ofertada ao inciso I, do artigo 7º, da Constituição, prevendo apenas que a lei complementar estabelecerá uma indenização compensatória pela despedida arbitrária ou sem justa causa'.

*'Si non è vero, o certo é que o episódio faz lembrar Bismarck e suas salsichas. Mas, **legem habemus**: mais que lei, a própria Constituição'.*

ADI 5794 / DF

À recepção opõe o recorrente duas objeções: o princípio da liberdade sindical e o art. 149 da Constituição.

Esse último é de descartar-se logo.

*Dispõe o preceito constitucional que ‘**compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo**’.*

*Assim, é certo — como resulta da alusão ao art. 146, III — que a criação das contribuições ‘**de interesse das categorias profissionais ou econômicas**’, tributos que são, hão de observar as normas gerais de Direito Tributário, matéria de lei complementar.*

Mas, à objeção daí extraída contra a recepção da contribuição sindical, responde o acórdão recorrido com a invocação do art. 34, e §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias, já aplicados pelo Tribunal em situação semelhante para afirmar a validade da instituição pela L. 7.689/88, malgrado inexistente a lei complementar de normas gerais, da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, no RE 146.733, Plenário, 29.6.92, em cujo acórdão, da lavra do em. Ministro Moreira Alves, se assentou (RTJ 143/684, 694):

‘... para que se institua a contribuição social prevista no inciso I do artigo 195, é mister que a lei complementar, a que alude o artigo 146, estabeleça as normas gerais a ela relativas, consoante o disposto em seu inciso III? E, na falta dessas normas gerais, só poderá ser tal contribuição instituída por lei complementar?’

Impõe-se resposta negativa a essas duas indagações sucessivas.

Tendo em vista as inovações introduzidas pela Constituição de 1988 no sistema tributário nacional, estabeleceu ela, nos parágrafos 3º e 4º, do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que “promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário

ADI 5794 / DF

nacional nela previsto” e que “as leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição”. Ora, segundo o caput desse artigo 34, o sistema tributário nacional entrou em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição (ou seja, a primeiro de março de 1989), exceto — de acordo com o disposto no parágrafo 1º desse mesmo artigo — os artigos 148, 149, 150, 154, I, 156, III, e 159, I, c, que entraram em vigor na data mesma da promulgação da Constituição. Essas normas de direito intertemporal, portanto, permitiram que, quando não fossem imprescindíveis as normas gerais a ser estabelecidas pela lei complementar, consoante o disposto no artigo 146, III, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editassem leis instituindo, de imediato ou com vigência a partir de 1º de março de 1989, conforme a hipótese se enquadrasse na regra geral do caput ou nas exceções do parágrafo 1º, ambos do artigo 34 do ADCT, as novas figuras das diferentes modalidades de tributos, inclusive, pois, as contribuições sociais. Note-se, ademais, que, com relação aos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, o próprio artigo 146, III, só exige estejam previstos na lei complementar de normas gerais quando relativos aos impostos discriminados na Constituição, o que não abrange as contribuições sociais, inclusive as destinadas ao financiamento da seguridade social, por não configurarem impostos’.

É manifesto que, mutatis mutandis, o mesmo raciocínio legitima a recepção pela nova ordem constitucional tributária da legislação ordinária pré-constitucional regente da contribuição sindical, que a Constituição preservou.

Resta o fundamento — extraído pelo RE da afirmação, pelo art. 8º, CF, do princípio da liberdade sindical (f. 231):

‘Jamais poderia ser recepcionada por uma Constituição fundada no Estado Democrático de Direito, dispositivo legal marcadamente autoritário, como é o caso do malsinado imposto sindical, obrigatoriamente descontado dos salários dos

ADI 5794 / DF

empregados, ainda que discordantes dos rumos e decisões adotados pelos sindicatos que em tese os representam. Assim fosse, não haveria de se falar em liberdade sindical, no caso, representada não apenas pela faculdade de associar-se ou não, mas também pela completa independência de tais entidades em relação ao Estado, que não mais se sujeitam nem mesmo à necessidade de registro’.

O argumento tem mais de retórica que de densidade dogmática.

Precisamente a respeito da liberdade sindical, no MI 144 (RTJ 147/868, 874), já pude observar ser indispensável precatar-se o intérprete constitucional, mormente quando se cuida de textos novos, contra a tentação de ver na Constituição o que nela se deseja ver, independentemente do que efetivamente esteja ou não esteja na letra ou no sistema.

E prossegui:

“Creio que, no tema de que cuidamos, muitos se têm deixado seduzir a emprestar o seu próprio conceito ideal de liberdade sindical à investigação objetiva do que efetivamente tenha sido acolhido pela Constituição.

Nela, uma vez desmitificada, o que, na verdade, se pôs foi um sistema de liberdade sindical mais que relativo, onde o caminho da aproximação aos parâmetros internacionais da Convenção 87, da OIT, se viu significativamente obstruído pela força cinqüentenária da resistência do modelo corporativo do Estado.

Pessimista, o notável Evaristo de Moraes Filho (A Organização Sindical Perante o Estado, LTr 52-11/1302, 1305), entende que o art. 8º da Constituição, “quis tudo prever e prevenir, mas, em realidade, pouco se adiantou ou progrediu em relação aos textos anteriores. Em alguns pontos retroagiu até...”

‘A história narrada por quem viu’ - testemunha, alias, José Washington Coelho (Sistema Sindical, cit., pág. 29), com a graça de seu estilo — , ‘pode afirmar que o art. 8º da Carta Magna é soma algébrica composta pela necessidade de alcançar equilíbrio de forças antagônicas. Correntes

ADI 5794 / DF

vigorosas em choque dramático, pedindo demais e cedendo de menos, lutaram palavra por palavra, no declarado anseio de impor sua solução. O constituinte, pressionado e espremido, compôs heterogêneo, muito próximo da técnica ‘uma no cravo, outra na ferradura’.

*A relatividade da ‘liberdade sindical’ como efetivamente concretizada na Lei Fundamental deriva sobretudo da preservação de duas marcas características do modelo corporativista resistente: a unicidade (art. 8º, II) e a contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV, *in fine*), que só com a unicidade poderia subsistir.*

Anota com ênfase o grande Evaristo de Moraes Filho (ob. loc. citis, p. 73), que essas alíneas II e IV ‘como que desmentem a afirmativa do caput que considera livre a associação profissional ou sindical’.

Na mesma linha, Orlando Gomes e Elson Gottschalk, depois de observar que ‘a contribuição sindical representa no fundo, uma deformação legal do poder representativo do sindicato’ e de recordar a responsabilidade do instituto na ‘tragédia do sindicalismo que o sarcasmo popular intitulou de peleguismo, concluem que

‘Se todas as modalidades de controles, que o sistema sindical pátrio impõe ao sindicato, deixassem de existir, por uma reforma completa da lei sindical, bastaria a permanência deste tributo para suprimir-lhe qualquer veleidade de independência. Nenhum Estado pode dispensar-se da tutela às pessoas jurídicas, quando fornece os recursos que lhes mantêm a sobrevivência. Pensar de modo diferente é raciocinar em termos irrealis, fantasiosos, quando não o seja de má fé’.

*Em síntese: se a inequívoca manutenção do regime tributário da contribuição sindical (arts. 8º, IV, e 149) é que dá, na Constituição, as dimensões reais da muito relativa liberdade sindical afirmada, não se pode tomar isoladamente de afirmação desta, no caput do art. 8º e tentar negar o que, no inciso IV, *in fine*, está patente e há de ser levado em conta para reduzir o alcance efetivo da proclamação retórica da libertação do sindicato”.*

ADI 5794 / DF

Nesse mesmo sentido, decidiu a Segunda Turma deste Supremo Tribunal:

“CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. ART. 589, IV, DA CLT.

I. - A contribuição sindical prevista no art. 589 da CLT não fere o princípio da liberdade sindical e foi recepcionada pela Constituição de 1988.

II. - É legítima a destinação de parte da arrecadação da contribuição sindical à União.

III. - Agravo não provido.” (RE 279.393-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 30.9.2005)

Ao distinguir as contribuições corporativas de caráter tributário da contribuição confederativa, Sérgio Pinto Martins anota:

“56. Distancia-se também a contribuição confederativa da contribuição sindical. Esta é determinada por lei; aquela será fixada pela assembléia geral para o custeio do sistema confederativo. A contribuição sindical, porém, tem natureza tributária, de acordo com a previsão da Constituição (art. 8º, IV, c/c art. 149) e do CTN (art. 217, I), enquanto a contribuição confederativa não a possui. O produto da arrecadação da contribuição sindical está previsto no artigo 592 da CLT, sendo aplicada em assistência jurídica, médica, odontológica, cooperativas, creches, colônias de férias, etc. A contribuição confederativa destina-se ao custeio do sistema confederativo.” (MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuição confederativa*. São Paulo: LTr, 1996. p. 118)

13. A Lei n. 13.467/2017 modificou os arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho com o objetivo de tornar facultativa a contribuição sindical, tendo-se nos dispositivos impugnados:

“Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

ADI 5794 / DF

(...)

Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

(...)

Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

Art. 583. O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro, observada a exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

(...)

Art. 587. Os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical deverão fazê-lo no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a se estabelecer após o referido mês, na ocasião em que requererem às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

(...)

Art. 602. Os empregados que não estiverem trabalhando no mês

ADI 5794 / DF

destinado ao desconto da contribuição sindical e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento serão descontados no primeiro mês subseqüente ao do reinício do trabalho. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)”

A natureza tributária da contribuição sindical antes estabelecida e a autorização constitucional para sua instituição não importam, entretanto, na inconstitucionalidade de sua revogação por lei, pois a competência tributária é de exercício facultativo pelo ente que a titulariza.

Roque Antonio Carrazza preleciona:

“As pessoas políticas, conquanto não possam delegar suas competências tributárias, por força da própria rigidez de nosso sistema constitucional, são livres para delas se utilizarem ou não.

Noutro falar, na medida em que o exercício da competência tributária não está submetido a prazo, a pessoa política pode criar o tributo quando lhe aprouver. Tudo vai depender de uma opção, a ser feita pelos seus Poderes Executivo e Legislativo, sempre, é claro, por meio de lei (no mais das vezes ordinária, mas, no caso dos empréstimos compulsórios e dos impostos residuais, complementar).”
(CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 20. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 612)

A recepção expressa da contribuição sindical pela Constituição de 1988 não obsta que o legislador federal a torne facultativa.

14. Ainda que se admita a compatibilidade entre a liberdade sindical e a contribuição sindical, é inegável que a extinção da compulsoriedade dessa exação é medida que privilegia o preceito constitucional em detrimento da necessidade de arrecadação dos sindicatos, além de cooperar em busca de maior representatividade dos sindicatos no Brasil.

Para Sérgio Pinto Martins,

“A contribuição sindical (...) é um resquício do corporativismo

ADI 5794 / DF

de Getúlio Vargas. Permite a organização e a manutenção de sindicatos sem a menor autenticidade, que não prestam e não têm interesse em prestar serviços aos associados, apenas na manutenção da direção por certas pessoas com o objetivo de obter estabilidade no emprego. Não há necessidade de prestar serviços ou de conseguir associados para o sindicato, pois a contribuição sindical já custeia todas as suas despesas, ainda havendo sobras. É desnecessário aumentar o quadro de associados da agremiação, porque, caso contrário, haverá outras pessoas tentando participar da diretoria, o que não interessa aos pelegos e àqueles que pretendem se perpetuar no poder sindical. Enquanto existir a contribuição sindical compulsória, decorrente de lei, que independe da vontade da pessoa de pagá-la ou não, não se estará falando em liberdade sindical, já que até mesmo os não sindicalizados são obrigados a pagar tal exação.” (MARTINS, Sérgio Pinto. Contribuição sindical e a reforma trabalhista. In: Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário, n. 15, p. 479-476, ago. 2017. p. 480)

Otavio Pinto e Silva anota:

“Não se verifica, na prática, um modelo de efetiva liberdade sindical no Brasil, assim entendido como aquele em que os trabalhadores e os empresários têm o direito de se filiar à organização de sua escolha, observada a única condição de conformar-se com seus estatutos. E isso se reflete na questão do recolhimento de contribuição compulsória ao sindicato representativo da categoria profissional ou econômica existente na base territorial onde está instalada a empresa e na qual o trabalhador presta os seus serviços.” (SILVA, Otavio Pinto e. Extinção da contribuição sindical compulsória. In: Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário, n. 16, p. 483-479, ago. 2012. p. 483)

Vale destacar o que dispõe o Verbete n. 227 do Comitê Central de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho:

“A faculdade de impor obrigatoriamente a todos os trabalhadores da categoria profissional interessada o pagamento de contribuição a um único sindicato... não é compatível com o princípio de que os

ADI 5794 / DF

trabalhadores devem ter o direito de filiar-se às organizações que estimem convenientes. Em tais circunstâncias, a obrigação legal de pagar cotizações ao monopólio sindical, estejam ou não os trabalhadores filiados a ele, representa uma nova consagração e consolidação do dito monopólio.”

15. Assentada a legitimidade jurídico-constitucional de norma que torne facultativa a contribuição sindical, extinguindo a contribuição de natureza tributária, cumpre afastar a alegação da autora de que, para tanto, se faria necessária lei complementar.

Luciano Amaro ensina que, “*como regra, a lei ordinária é o veículo idôneo à criação ou instituição do tributo, e, por conseqüência, à sua eventual modificação ou revogação*” (AMARO, Luciano. *Direito Tributário brasileiro*. 10. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 99).

As exceções estão nos empréstimos compulsórios (*caput* do art. 148 da Constituição), no imposto sobre grandes fortunas (inc. VII do art. 153 da Constituição), nos impostos residuais (inc. I do art. 154 da Constituição) e nas contribuições residuais para custeio da seguridade social (§ 4º do art. 195 c/c inc. I do art. 154 da Constituição).

A contribuição sindical não se enquadra em qualquer daquelas espécies tributárias. É contribuição especial de interesse de categorias profissionais ou econômicas (art. 149 da Constituição), cuja instituição e revogação exige apenas lei ordinária.

Nesse sentido, decidiu recentemente este Supremo Tribunal ser “*dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais*” (ADI 4.697, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 30.3.2017)

Destaque-se que, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 2.522 (Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ

ADI 5794 / DF

18.8.2006), este Supremo Tribunal reconheceu constitucional o art. 47 do Estatuto da Advocacia (Lei n. 8.906/1994), que isentou os advogados do pagamento obrigatório da contribuição sindical:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 47 DA LEI FEDERAL N. 8.906/94. ESTATUTO DA ADVOCACIA E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. CONTRIBUIÇÃO ANUAL À OAB. ISENÇÃO DO PAGAMENTO OBRIGATÓRIO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, INCISOS I E XVII; 8º, INCISOS I E IV; 149; 150; § 6º; E 151 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A Lei Federal n. 8.906/94 atribui à OAB função tradicionalmente desempenhada pelos sindicatos, ou seja, a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria.

2. A Ordem dos Advogados do Brasil ampara todos os inscritos, não apenas os empregados, como o fazem os sindicatos. Não há como traçar relação de igualdade entre os sindicatos de advogados e os demais. As funções que deveriam, em tese, ser por eles desempenhadas foram atribuídas à Ordem dos Advogados.

3. O texto hostilizado não consubstancia violação da independência sindical, visto não ser expressivo de interferência ou intervenção na organização dos sindicatos. Não se sustenta o argumento de que o preceito impugnado retira do sindicato sua fonte essencial de custeio.

4. Deve ser afastada a afronta ao preceito da liberdade de associação. O texto atacado não obsta a liberdade dos advogados.

Pedido julgado improcedente.” (ADI 2.522, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 18.8.2006)

16. Também não procede o argumento de ofensa ao § 6º do art. 150 da Constituição, que exige lei específica para a concessão de benefícios fiscais, pois os dispositivos impugnados da Lei n. 13.467/2017 não concederam subsídio, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia ou remissão.

ADI 5794 / DF

A jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de que a exigência de “*lei específica*” constante do § 6º do art. 150 da Constituição não é descumprida quando há pertinência temática entre o benefício fiscal e a matéria tratada no diploma legal que o concede. Nesse sentido, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PATRONAL. ISENÇÃO CONCEDIDA ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. SIMPLES NACIONAL (‘SUPERSIMPLES’). LEI COMPLEMENTAR 123/2006, ART. 13, § 3º. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 3º, III, 5º, CAPUT, 8º, IV, 146, III, D, E 150, § 6º DA CONSTITUIÇÃO.

(...)

2. *Rejeitada a alegação de violação da reserva de lei específica para dispor sobre isenção (art. 150, § 6º da Constituição), uma vez que há pertinência temática entre o benefício fiscal e a instituição de regime diferenciado de tributação. Ademais, ficou comprovado que o Congresso Nacional não ignorou a existência da norma de isenção durante o processo legislativo.*

(...)

6. *Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.” (ADI 4.033, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 7.2.2011)*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.179/95, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARCIAL REEDIÇÃO PELA DE Nº 1.214/95. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O ART. 192, CAPUT, ART. 150, § 6º, E ART. 5º, XX, CF/88 E, AINDA, COM OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. PEDIDO ACOMPANHADO DE REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR.

Ausência de plausibilidade da tese:

ADI 5794 / DF

- em primeiro lugar, por ter-se limitado a definir, no art. 1º e parágrafos, os contornos de programa criado por ato do Conselho Monetário Nacional, no exercício de atribuição que lhe foi conferida pela Lei nº 4.595/64 (art. 2º, inc. VI), recebida pela Carta de 88 como lei complementar;

- em segundo lugar, tendo em vista que o art. 2º e seus incisos e parágrafos, ainda que houvessem instituído tratamento tributário privilegiado às fusões e incorporações, o fizeram sem afronta ao art. 150, § 6º, da CF/88, posto que por meio de lei editada para esse fim, a qual, por isso, não pode deixar de ser considerada específica, como exigido pelo referido texto;

- e, por fim, considerando que o art. 3º, ao afastar a incidência, nas incorporações e fusões, do art. 230 da Lei 6.404/76, referiu norma legal cuja vigência se acha envolta em séria controvérsia, circunstância por si só capaz de lançar dúvida sobre a questão de saber se concorre, no caso, o pressuposto da relevância do fundamento do pedido.

Registre-se, ainda, que escapa à competência do Poder Judiciário a apreciação do requisito de urgência previsto no art. 62 da CF/88 para a adoção de medida provisória, conforme jurisprudência assente do STF.

Medida cautelar indeferida.“ (ADI 1.376-MC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 31.8.2001)

Não procede, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.467/2017.

17. Eventual prejuízo causado pela extinção da contribuição sindical compulsória à assistência jurídica prestada pelos sindicatos aos membros da respectiva categoria também não é argumento hábil a infirmar a constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

A assistência jurídica dos hipossuficientes é tarefa atribuída pela Constituição da República ao Estado, como se extraí do disposto no inc. LXXIV de seu art. 5º:

ADI 5794 / DF

“Art. 5º (...)

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Os sindicatos contam, ademais, com outras fontes capazes de custear suas atividades, como anota, dentre outros, Otavio Pinto e Silva:

*“Diante de suas atribuições e da necessária existência de uma fonte de custeio, os sindicatos dispõem ao menos de quatro tipos de fontes de receita, que se expressam na forma de contribuições dos trabalhadores, quais sejam: contribuição confederativa, contribuição assistencial, contribuição associativa (também denominada mensalidade sindical) e, por fim, a principal e mais controvertida delas, a contribuição sindical.” (SILVA, Otavio Pinto e. Extinção da contribuição sindical compulsória. In: *Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário*, n. 16, p. 483-479, ago. 2012. p. 482)*

O fim da compulsoriedade da contribuição sindical não inviabiliza, portanto, o custeio das funções desempenhadas pelos sindicatos, o que afasta também a alegada inconstitucionalidade material das normas impugnadas nesta ação.

18. Pelo exposto, voto no sentido da improcedência do pedido.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE
AQUAVIARIO E AEREO, NA PESCA E NOS PORTOS - CONTTMAF

ADV.(A/S) : EDSON MARTINS AREIAS (94105/RJ)

REQTE.(S) : CONFED NAC DOS TRABALHADORES EM TURISMO E
HOSPITALIDADE E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : SAMUEL DA SILVA ANTUNES (21795/DF) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE -
CNTS

ADV.(A/S) : MARIANA PRADO GARCIA DE QUEIROZ VELHO (00016362/DF)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SERVIÇOS,
ASSEIO E CONSERVAÇÃO, LIMPEZA URBANA, AMBIENTE E ÁREAS VERDES

ADV.(A/S) : FRANCISCO LARocca FILHO (SP193008/)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM
COMUNICAÇÕES E PUBLICIDADE-CONT COP

ADV.(A/S) : LUIS ANTONIO ALMEIDA CORTIZO (30837/DF)

REQTE.(S) : CESP - CENTRAL DAS ENTIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS

ADV.(A/S) : MARCOS ANTONIO ALVES PENIDO (60034/MG)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE
SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO

ADV.(A/S) : HELIO STEFANI GHERARDI (031958/SP) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES CELETISTAS NAS
COOPERATIVAS NO BRASIL

ADV.(A/S) : CLAUDIO MENDES NETO (28990/DF) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE
TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL

ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF,
184291/SP)

REQTE.(S) : CNTUR CONFEDERACAO NACIONAL DE TURISMO

ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO (121190/RJ, 60275/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS SERVIDORES E FUNCIONARIOS
PUBLICOS DAS FUNDACOES, AUTARQUIAS E PREFEITURAS MUNICIPAIS - CSPM

ADV.(A/S) : JAMIR JOSE MENALI (0047283/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS -
CNTM

ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA (16764/DF)

REQTE.(S) : FENAGTUR-FEDERACAO NACIONAL DE GUIAS DE TURISMO

ADV.(A/S) : FELIPE DE ALBUQUERQUE SARMENTO BARBOSA (7407/AL)

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA
MOVIMENTACAO DE MERCADORIAS EM GERAL E LOGISTICA

ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)

REQTE.(S) : FEDERACAO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS OFICIAIS DE
JUSTICA DO BRASIL - FESOJUS-BR

ADV. (A/S) : BELMIRO GONCALVES DE CASTRO (8839/A/MT, 2193/RO)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO BRASIL - CSPB
ADV. (A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA E OUTRO(S) (DF002191/)
REQTE. (S) : ABERT - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RADIO E TV
ADV. (A/S) : GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(S) (RJ083152/)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV. (A/S) : MARCOS VINICIUS POLISZEZUK (193280/SP)
REQTE. (S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA ATIVIDADE PROFISSIONAL DOS EMPREGADOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA, DE MONITORAMENTO, RONDA MOTORIZADA E DE CONTROLE ELETRO-ELETRÔNICO E DIGITAL - CONTRASP
ADV. (A/S) : KAREN BATISTA JARDIM PIETROSKI - 82117/PR
INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT
ADV. (A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (DF001441/)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SINDIJUDICIÁRIO/ES
ADV. (A/S) : WAGNER FRANCO RIBEIRO (17826/ES)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E DAS EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISAS - FENACON
ADV. (A/S) : RICARDO ROBERTO MONELLO (222636/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONTEE
ADV. (A/S) : JOSÉ GERALDO DE SANTANA OLIVEIRA (14090/GO)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TAXISTAS AUTÔNOMOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FETACESP
ADV. (A/S) : ANELIZA HERRERA (181617/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - FENATEC
ADV. (A/S) : SIMONE FERRAZ DE ARRUDA (201753/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RÁDIO, TELEVISÃO ABERTA OU POR ASSINATURA - FITERT
ADV. (A/S) : CEZAR BRITTO ARAGÃO (DF032147/)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ESCRIVENTES E AUXILIARES NOTARIAS E REGISTRADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - SEANOR
ADV. (A/S) : MARCOS PRETER SILVA (144905/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS AUTARQUIAS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E NAS ENTIDADES COLIGADAS E AFINS - FENASERA
ADV. (A/S) : JOSE JULIO MACEDO DE QUEIROZ (095297/RJ)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO E AFINS - CNTA
ADV. (A/S) : SID H. RIEDEL DE FIGUEIREDO (DF001509/)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS - CONATEC
AM. CURIAE. : CENTRAL DOS SINDICATOS BRASILEIROS - CSB
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES - CNR
ADV.(A/S) : MAURÍCIO ZOCKUN (0156594/SP)
AM. CURIAE. : CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : JOAQUIM PEDRO DE OLIVEIRA (2191/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO - CONTRICOM
ADV.(A/S) : ZILMARA DAVID DE ALENCAR (38142/DF)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, HOSPITAIS, ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS - CNS
ADV.(A/S) : ALEXANDRE VENZON ZANETTI (30863/RS) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERADORES DE MESAS TELEFÔNICAS - FENATTEL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS EMPREGADOS DE CLUBES ESPORTIVOS E RECREATIVOS E EM FEDERAÇÕES, CONFEDERAÇÕES E ACADEMIAS ESPORTIVAS, NO ESTADO DE SÃO PAULO - SINDESORTE
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO PAULISTA DOS AUXILIARES DE ADM ESCOLAR - FEPAAE
ADV.(A/S) : CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA (16764/DF)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS MÉDICOS NO ESTADO DO PARANÁ - SIMEPAR
ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO (27936/PR)
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE (35267/PR)
ADV.(A/S) : ANA PAULA PAVELSKI (35211/PR)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SÃO PAULO E REGIÃO - SINTRACONSP
ADV.(A/S) : ANDRESSA RAMOS DE LIRA MARTINS (335907/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : VANDERLY GOMES SOARES (152086/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO E SERVIÇOS DA CUT - CONTRACS/CUT
ADV.(A/S) : JOSÉ EYMARD LOGUERCIO (1441 A/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS EMPREGADOS DE AGENTES AUTÔNOMOS DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO - FEAAC
ADV.(A/S) : FABIO LEMOS ZANÃO (172588/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA QUÍMICA - CNTQ
ADV.(A/S) : CESAR AUGUSTO DE MELLO (92187/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE SERVICOS CONTABEIS E DAS EMPRESAS DE ASSESSORAMENTO, PERICIAS, INFORMACOES E PESQUISAS NO ESTADO DE SAO PAULO - SESCOB

ADV.(A/S) : MARIANA DE SOUZA FREITAS (311409/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE INFORMATICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : LUIZA PAULA GOMES (0180202/RJ)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES TERRESTRES - CNTTT
ADV.(A/S) : ANA CAROLINA FERNANDES ALTOÉ TAVARES SEIXAS (0031660/DF)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS - FENAM
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS QUÍMICOS, QUÍMICOS INDUSTRIAIS E ENGENHEIROS QUÍMICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINQUISP
ADV.(A/S) : AUGUSTA DE RAEFFRAY BARBOSA GHERARDI (24026/DF, 184291/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DOS MUNICIPALARIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : EDUARDO BECHORNER (47305/RS)
AM. CURIAE. : SINDICATO UNIAO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIARIO DO ESTADO DE SAO PAULO
ADV.(A/S) : EDUARDO SERGIO LABONIA FILHO (355699/SP)
AM. CURIAE. : FORCA SINDICAL
ADV.(A/S) : CESAR AUGUSTO DE MELLO (92187/SP)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES BOMBEIROS CIVIS - FENABCI
ADV.(A/S) : PRISCILA TASSO DE OLIVEIRA (192179/SP)
AM. CURIAE. : NOVA CENTRAL SINDICAL DE TRABALHADORES - NCST
ADV.(A/S) : AGILBERTO SERÓDIO (10765/DF)
ADV.(A/S) : SAMUEL DA SILVA ANTUNES (DF021795/)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENASEPE
ADV.(A/S) : JOSÉ EYMARD LOGUERCIO (1441A/DF) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO - IDV
ADV.(A/S) : VILMA TOSHIE KUTOMI (85350/SP) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS PODERES LEGISLATIVOS FEDERAL, ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL - FENALE
ADV.(A/S) : SÉRGIO MACHADO CEZIMBRA (48091/RS) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CENTRAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL - CTB
ADV.(A/S) : MAGNUS HENRIQUE DE MEDEIROS FARKATT (82368 B/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS SOCIEDADES DE FOMENTO MERCANTIL FACTORING DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINFAC-SP
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE SAO PAULO
ADV.(A/S) : RICARDO BORDER (42483/SP)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC
ADV.(A/S) : CÉLIO RODRIGUES NEVES (36184/MG)
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM POSTOS DE SERVIÇOS DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO - FENEPOSPETRO
ADV.(A/S) : HELIO STEFANI GHERARDI (031958/SP)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES EM HOTÉIS, APART HOTÉIS,

MOTÉIS, FLATS, PENSÕES, HOSPEDARIAS, Pousadas, RESTAURANTES, CHURRASCARIAS, CANTINAS, PIZZARIAS, BARES, LANCHONETES, SORVETERIAS, CONFEITARIAS, DOCERIAS BUFFETS, FAST-FOODS E ASSEMELHADOS DE SÃO PAULO E REGIÃO - SINTHORESP
ADV.(A/S) : FELIPE AUGUSTO MANCUSO ZUCHINI (252831/SP)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE GRAOS - ABRASGRAOS
ADV.(A/S) : TAYANNE DA SILVA CASTRO (49253/GO) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE UNIVERSIDADES PARTICULARES - ANUP
ADV.(A/S) : MARCELO HENRIQUE TADEU MARTINS SANTOS E OUTRO(S) (DF024649/) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), conhecendo e julgando integralmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e improcedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade, e após o voto do Ministro Luiz Fux, que divergia do Relator, para julgar improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelas requerentes Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo na Pesca e nos Portos - CONTTMAF, CNTUR - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade, Confederação Nacional de Turismo, Federação Nacional dos Empregados em Postos de Serviços de Combustíveis e Derivados de Petróleo - FENEPOSPETRO, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em Geral e Logística, Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas - FENATTEL, Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - CNTM, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC, os Drs. Edson Martins Areias, Robson Maia Lima, Luis Antônio Camargo de Melo e José Eymard Loguércio; pela requerente Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais - CSPM, o Dr. Jamir José Menali; pela requerente CESP - Central das Entidades de Servidores Públicos, o Dr. Marcos Antonio Alves Penido; pela requerente Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade -CONTCOP, o Dr. Luiz Antônio Almeida Cortizo; pela requerente ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV, o Dr. Gustavo Binenbojm; pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, a Ministra Grace Maria Fernandes Mendonça, Advogada-Geral da União; pelos *amici curiae* Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, Federação Paulista dos Auxiliares de Adm Escolar - FEPAAE, Confederação Nacional dos

Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário - CONTRICOM, Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Central da Força Sindical, Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins - CNTA, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde - CNTS, Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST e Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio Televisão Aberta ou por Assinatura - FITERT, o Dr. Magnus Henrique de Medeiros Farkatt; pelo *amicus curiae* Instituto para Desenvolvimento do Varejo - IDV, a Dr^a. Vilma Toshie Kutomi; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notarias e Registradores do Estado de São Paulo - SEANOR, o Dr. Marcos Preter Silva; pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Notários e Registradores - CNR, o Dr. Maurício Garcia Palhares Zockun; pelos *amici curiae* Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres - CNTTT e Federação Nacional dos Médicos - FENAM, o Dr. Luiz Felipe Buaiz Andrade; pelos *amici curiae* Federação dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio do Estado de São Paulo - FEAAC e Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento Perícias Informações e Pesquisas no Estado de São Paulo - SESCON, o Dr. Fábio Lemos Zanão. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 28.6.2018.

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, julgou improcedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade e procedente o pedido formulado na ação declaratória de constitucionalidade. Vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 29.6.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário