

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 diante da Constituição brasileira.

1. Detalhamento e histórico da matéria posta ao debate 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 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

ADI 5794 / DF

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 18 (dezoito) 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 e ADI 5806. Foi também apensada, pelas mesmas razões, a ADC 55.

Em 23.03.2018, despachei nos autos da presente ADI 5794, 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 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

ADI 5794 / DF

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 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

ADI 5794 / DF

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 país 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 para manter a ordem pública.

Ainda na Primeira República, as organizações sindicais existiam

ADI 5794 / DF

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: LTR, 2015, p. 101)

ADI 5794 / DF

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 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 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.

Paragrapheo 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 legal, não é possível situá-la entre os ordenamentos que favorecem a maior espontaneidade e a formação natural do

ADI 5794 / DF

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 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).

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 dispondo 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 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-de-pesquisa-subsidios-para-a-discussao-sobre-a-reforma-trabalhista-no-brasil><http://www.cesit.net.br/apresentacao-dos-textos-de-discussao-do-projeto-de-pesquisa-subsidios-para-a-discussao-sobre-a-reforma-trabalhista-no-brasil> 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,

ADI 5794 / DF

consequentemente, a representação sindical compulsória por categoria não sejam consideradas as melhores características de um modelo 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

ADI 5794 / DF

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

ADI 5794 / DF

a par de reconhecer que há uma certa relativização ao princípio da 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 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 “ninguém 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, 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

ADI 5794 / DF

Contribuição Sindical Obrigatória – Consequências para as 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

ADI 5794 / DF

argumento também ganha relevo em face da real possibilidade de 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 excrecência 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*) arrostando o modelo sindical brasileiro, caracterizando-se, ainda que de forma

ADI 5794 / DF

diferida, como restrição ao âmbito de proteção do direito 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).

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 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.

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.

É como voto.