



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5794

Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte
Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro Edson Fachin

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 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 fins 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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF, tendo por objeto os artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), na redação conferida pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Os preceitos impugnados são do seguinte teor:

Lei nº 13.467/2017.

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

(...)

“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. 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

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.”

A requerente assevera, inicialmente, que as alterações promovidas na Consolidação das Leis do Trabalho pelos dispositivos impugnados tiveram por objeto a disciplina do antigo “*imposto sindical*”.

Após breve reconstituição histórica sobre o tema, afirma que o instituto sempre teve a função de subsidiar a execução do poder-dever sindical de representação de toda a categoria dos trabalhadores, característica que haveria sido mantida pela Constituição de 1988, a qual teria recepcionado referido tributo como contribuição de interesse das categorias profissionais e econômicas, a ser exigido compulsoriamente, nos termos do que dispõe o artigo 149 da Lei Maior¹.

A entidade requerente argumenta que, como espécie de contribuição parafiscal de interesse das categorias profissionais e econômicas, a contribuição sindical estaria submetida ao regime jurídico instituído pelo artigo 146, inciso III,

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.”

alínea “a”, da Constituição Federal². Por conta de sua alegada natureza tributária, a estipulação da base de cálculo, do fato gerador e dos contribuintes da contribuição sindical só poderia ter sido veiculada mediante lei complementar.

Também sob o ponto de vista formal, a requerente assevera que, *“ainda que não se cuidasse de matéria regulada por Lei Complementar, não se poderia descurar que o dispositivo guereado foi veiculado em lei geral configurando evidente testilha com o § 6º do art. 150 da Charta do Brasil³ a exigir, explicitamente, a especificidade, o que demandaria a elaboração de lei tributária específica e exclusiva para tal escopo”* (fl. 06 da petição inicial).

No plano material, a requerente averba que a extinção da obrigatoriedade da contribuição teria efeito prejudicial à assistência judiciária devida aos trabalhadores carentes, em suposta violação às garantias constitucionais inculpidas no artigo 5º, incisos XXXV, LV e LXXIV, do Texto Constitucional⁴. Argumenta que a Lei nº 5.584, de 26 de junho de 1970, a qual regulamenta a assistência judiciária trabalhista, compelia os sindicatos a assistir juridicamente os necessitados, prestação essa que restaria ameaçada pelo decesso

² “Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) 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;”

³ “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.”

⁴ “Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

(...)

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”

na arrecadação das contribuições.

Por fim, salienta que os dispositivos impugnados seriam exemplos de abuso do poder legislativo, representando violação aos princípios da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso. Isso porque a economia a ser obtida individualmente com o não pagamento das contribuições sindicais não seria suficiente para compensar os gastos envolvidos na admissão de defensores públicos, produzindo apenas precarização na assistência judiciária dos necessitados.

Com essas alegações, a autora postulou a suspensão cautelar dos dispositivos impugnados e, ao final, a declaração definitiva da sua inconstitucionalidade.

Distribuído o feito, o Ministro Relator Edson Fachin adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 e determinou que fossem providenciadas as informações dos requeridos, bem como as manifestações da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Câmara dos Deputados prestou informações sustentando a improcedência do pedido. Afirmou que a legislação atacada teria veiculado decisão de extinguir o caráter tributário da contribuição em questão, o que poderia ser viabilizado mediante lei ordinária, já que a Constituição Federal só exigiria lei complementar para a regulamentação de imposto ou de hipótese de exclusão do crédito tributário. Argumentou, ainda, que as alegações de vício material veiculadas pela autora teriam conteúdo metajurídico, impróprio para cognição em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Em sentido convergente, a Presidência da República sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Destacou que a contribuição sindical não se submeteria ao regime jurídico geral dos tributos (artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição), de modo que não seria exigível sua regulamentação por lei complementar. Em seu entendimento, a facultatividade não prejudicaria a assistência jurídica devida aos necessitados, porque haveria outras instituições habilitadas a cumprir esse múnus; nem inviabilizaria a manutenção dos sindicatos, uma vez que essas entidades dispunham de outras receitas para custear seu funcionamento.

O Senado Federal também sustentou a improcedência da ação direta. Considerou, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que as normas atacadas restringiriam a interferência estatal na vida privada, do que decorreria a falta de interesse de agir no caso. No mérito, sustentou que a extinção do caráter obrigatório da contribuição sindical teria o propósito de fortalecer os sindicatos mais representativos, com engajamento real nas negociações coletivas, dificultando a manutenção de entidades de fachada.

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Falta de cópia dos dispositivos impugnados

O parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.868/1999 exige que, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a petição inicial esteja acompanhada das “cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação”.

Na espécie, entretanto, a requerente deixou de juntar cópia dos artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, na redação dada pela Lei nº 13.467/2017, o que inviabiliza o conhecimento da presente ação direta. Nessa linha, confira-se o entendimento desse Supremo Tribunal Federal:

(...) Não tendo sido apresentada cópia do teor do dispositivo impugnado com a inicial, como exige o artigo 3º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, nem tendo sido essa falta suprida dentro do prazo que, para isso, foi concedido à requerente, indefiro a petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI nº 2388 MC, Relator: Ministro Moreira Alves, Decisão Monocrática, Julgamento em 16/03/2001, Publicação em 26/03/2001).

Desse modo, porque não juntado documento de reprodução obrigatória, verifica-se a inépcia da petição inicial, a qual deve ser indeferida.

II.II – Da ausência de interesse de agir: impugnação deficiente do complexo normativo sobre o caráter facultativo do recolhimento da contribuição sindical

Embora pretenda a declaração da inconstitucionalidade do caráter facultativo atribuído pela Lei nº 13.467/2017 à contribuição sindical, a autora não se desincumbiu adequadamente do ônus de questionar todo o complexo normativo referente ao tema.

Conforme se infere da folha de rosto da petição inicial e – o que é mais importante – do instrumento de mandato que a instrui (documento nº 2 do processo eletrônico), a requerente não foi constituída nos poderes necessários para impugnar o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho, cuja nova redação, conferida pela Lei nº 13.467/2017, é a seguinte:

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. (Grifou-se).

O dispositivo transcrito guarda evidente pertinência com as previsões dos artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho (atacados expressamente pela requerente), estabelecendo, de forma juridicamente autônoma, o caráter condicionado da exigibilidade da contribuição sindical, bem como o modo pelo qual o consentimento dos trabalhadores deve ser manifestado para legitimar sua cobrança. Não se pode compreender o instituto, na sua inteireza, sem a avaliação desse conteúdo normativo.

Na medida em que a ação direta de inconstitucionalidade é instrumento vocacionado a tutelar a coerência, formal e material, do ordenamento jurídico com os parâmetros normativos da Constituição da República, sua instauração deve ser formalizada de modo a permitir que eventuais vícios de inconstitucionalidade sejam efetivamente expungidos. Afinal, se a impugnação de um dado conjunto normativo é feita de modo incompleto, isso pode afetar o próprio resultado da prestação jurisdicional, frustrando a função saneadora que o processo objetivo deve exercer sobre o ordenamento.

Isso equivale a dizer, em termos de técnica processual, que o legitimado a instaurar o controle concentrado de constitucionalidade tem o ônus processual de adequar seu pedido à realidade normativa envolvida. Esse Supremo Tribunal Federal tem precedentes que recusaram o conhecimento de ações diretas ante a insuficiência do seu alcance impugnativo, a exemplo do julgado transcrito a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE –

INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – **IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.** – O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. – A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). Doutrina. Precedentes. **DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.** – Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse “judicium”, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade. – Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas. – **Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. Precedentes.** (ADI nº 2422 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/05/2012, Publicação em 30/10/2014; grifou-se).

Na espécie, considerando-se os limites inerentes à própria

representação processual, a postulação da requerente não atendeu a essa exigência. Ao se omitir quanto à validade da disciplina contida na nova redação do artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho, deixando de estender a esse dispositivo o pedido de declaração de inconstitucionalidade veiculado na inicial, a autora comprometeu a utilidade processual de sua própria ação.

Portanto, também por essa deficiência no âmbito de impugnação eleito pela requerente, a presente ação não merece conhecimento.

III – MÉRITO

As teses deduzidas em desfavor da nova redação atribuída aos artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho veiculam críticas à extinção do caráter tributário da contribuição sindical.

Sustenta-se, em primeiro plano, que a implementação dessa alteração por lei ordinária genérica seria formalmente inconstitucional, por suposta violação ao conteúdo dos artigos 146, inciso III, alínea “a”; e 150, § 6º, do Texto Constitucional. Também haveria ofensa, na visão da requerente, às garantias de acesso à justiça, do devido processo legal e da proporcionalidade.

A jurisprudência firmada nesse Supremo Tribunal Federal fulmina categoricamente a primeira alegação de vício formal sublinhada na petição inicial. Não obstante seja pacífico o entendimento segundo o qual essas cobranças foram recepcionadas pela Constituição Federal com natureza tributária⁵, essa 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

⁵ Ver, exemplificativamente, o RMS nº 21758. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgamento em 20/09/1994. Publicação em 04/11/1994.

complementar para sua instituição. É a compreensão que 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. 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. II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F. III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003. IV. - R.E. conhecido, mas improvido. (RE nº 396266, Relator: Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/11/2003, Publicação em 27/02/2004).

Essa conclusão foi reiterada em precedente com repercussão geral (tema 227), no qual, mais uma vez, o Plenário dessa Corte Suprema fixou a dispensabilidade da edição de lei complementar para a fixação de fato gerador, base de cálculo e sujeito passivo de contribuição⁶. Observado o paralelismo quanto às formas jurídicas, fica evidente que a extinção de sua natureza tributária

⁶ RE nº 635682, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/04/2013. Publicação em 24/05/2013. Nesse julgado, fixou-se a tese de que "*a contribuição destinada ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas — Sebrae possui natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico e não necessita de edição de lei complementar para ser instituída.*"

pode ser operacionalizada pelo mesmo instrumento legislativo responsável por sua instituição.

As alterações normativas em exame tampouco encontram obstáculo formal na disposição constante do artigo 150, § 6º, da Carta Republicana, que possui 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.

A leitura do dispositivo esclarece que a exigência de especificidade nele contida é destinada a evitar que renúncias pontuais de receitas tributárias (incentivos fiscais) sejam veiculadas por decisões legislativas pouco transparentes, mas com grande impacto no orçamento dos entes federativos, mediante o aproveitamento de diplomas de temática diversificada.

Trata-se de regime legislativo especial que não tem incidência na hipótese vertente. Isso porque a Lei nº 13.467/2017 não corresponde a um ato do poder estatal de isentar, mas sim a uma decisão de aperfeiçoar a estrutura de custeio do sistema sindical brasileiro, de forma a torná-lo menos paternalista, mediante a previsão de facultatividade. Não está em questão, também, o recolhimento de receitas de destinação estatal, mas paraestatal.

Mesmo que se pudesse cogitar da incidência desse preceito ao processo que originou a Lei nº 13.467/2017, tampouco se poderia extrair qualquer nulidade da sua aprovação. É 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 legislativos⁷.

Sob o viés material, a autora assevera que a facultatividade no pagamento da contribuição sindical provocaria o exaurimento financeiro dos sindicatos nacionais, impedindo que essas entidades logrem exercer o múnus estabelecido na Lei nº 5.584/1970 de oferecer assistência judiciária gratuita aos trabalhadores carentes, ainda quando não sejam eles filiados. Em seu entendimento, o quadro normativo descrito inviabilizaria o acesso dessas pessoas à justiça, o que configuraria violação ao artigo 5º, incisos XXXV, LV e LXXIV, da Constituição Federal.

Ademais, a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical provocaria dano aos direitos desses trabalhadores e representaria abuso de poder legislativo, uma vez que exigiria grande acréscimo de despesas públicas para viabilizar a assistência jurídica dos necessitados.

Há, no entanto, diversas inconsistências no raciocínio apresentado pela requerente. Sobressai, desde logo, que a incumbência jurídica atribuída aos

⁷ Ao interpretar o sentido do artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal firmou a necessidade de considerar os aspectos da pertinência temática e da efetiva deliberação sobre o aspecto tributário, como se depreende do seguinte julgado: “*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. 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, § 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 nº 4033, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 15/09/2010, Publicação em 07/02/2011; grifou-se).*

sindicatos de prestação de assistência de trabalhadores necessitados não constitui uma obrigação de estatura constitucional.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXXIV, da Lei Maior, a estruturação dos serviços de assistência gratuita a necessitados é tema sujeito à conformação legal, a serem prestados, especialmente, pela Defensoria Pública da União (artigo 134 da Lei Maior⁸), cuja lei orgânica prevê sua atuação na Justiça do Trabalho (artigo 14 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994⁹).

O tema admite, portanto, diferentes conformações. O modelo de contribuições sindicais obrigatórias, além de não ser constitucionalmente impositivo, por muito tempo foi tido pela doutrina especializada como anacrônico e destoante de uma leitura sistemática do Texto Constitucional, diante da consideração de que seu artigo 8º, inciso V¹⁰, garante o princípio da liberdade sindical.

Cumprido transcrever, pela pertinência, trecho da obra de Arnaldo Süssekind que registrava o endosso a essa crítica desde a Assembleia Nacional Constituinte, nos seguintes termos:

Nada impede, a nosso ver, que a legislação sobre o tributo sindical (CLT, Tít. V, Cap. III) seja revogada. A circunstância de o art. 149 da Carta Magna ter dado à União competência para instituir contribuição social no interesse das categorias profissionais ou econômicas não a

⁸ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.”

⁹ “Art. 14. A Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União.”

¹⁰ “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;”

obriga a manter esse tributo. Nesse sentido vem-se pronunciando a doutrina, considerando que a previsão da nova contribuição obrigatória, de competência da assembléia geral dos sindicatos, justifica a extinção da antiga contribuição compulsória, de fundamento, objetivo e destinação iguais. A tendência manifestada pelo Governo Lula é a de propor a modificação do art. 8º da Constituição, extinguindo gradativamente a contribuição sindical compulsória. Neste sentido, aliás, nos manifestamos quando do funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, tal como Evaristo de Moraes Filho, no seu anteprojeto de Código do Trabalho.¹¹

As alterações promovidas pela Lei nº 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 791-A, *caput* e § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho¹²).

O incremento no volume de recursos a serem recebidos a título de honorários já pode representar, em alguma medida, um mecanismo de compensação das receitas perdidas com a modificação legislativa impugnada. Certo também é que a contribuição sindical não representa a única fonte de custeio juridicamente prevista em favor dos sindicatos. A própria Constituição Federal

¹¹ SÜSSEKIND, Arnaldo. “Instituições de Direito do Trabalho”, p. 1.173, 22ª ed., 2005, Editora São Paulo.

¹² “Art. 791-A. Ao advogado, ainda que atue em causa própria, serão devidos honorários de sucumbência, fixados 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.

§ 1º Os honorários são devidos também nas ações contra a Fazenda Pública e nas ações em que a parte estiver assistida ou substituída pelo sindicato de sua categoria.”

prevê a contribuição confederativa (artigo 8º, inciso IV¹³) e a Consolidação das Leis do Trabalho contempla, ainda, as mensalidades e taxas assistenciais (artigos 548, alínea “b”; e 513, alínea “e”¹⁴), 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, por si só, dos dispositivos constitucionais que garantem a assistência judiciária aos necessitados ou dos demais direitos sociais protegidos por meio dos sindicatos. A alteração do modelo de custeio não inviabiliza o funcionamento dessas entidades, as quais dispõem de outros instrumentos legais para sua manutenção adequada.

Por fim, também não tem plausibilidade o argumento de violação à proporcionalidade ou de prática de abuso no poder de legislar. Uma vez que a própria doutrina trabalhista já ressaltava que o sistema de obrigatoriedade no recolhimento das contribuições sociais estava em contraste com o princípio da liberdade sindical, a neutralização desse desgaste demonstra a adequação da medida veiculada pela Lei nº 13.467/2017.

Nesses termos, constata-se a compatibilidade dos artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho com o Texto Constitucional.

¹³ “Art. 8º (...)”

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.”

¹⁴ “Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

(...)

b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembléias Gerais;”

“Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

(...)

e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.”

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido veiculado pela autora.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília ⁰⁷ de fevereiro de 2018.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso


DANIEL PINCOWSCY CARDOSO M. DE A. ALVIM
Advogado da União