

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Renata Gonçalves da Silva**

**Modelo sindical brasileiro: representação, representatividade e  
flexibilização dos direitos trabalhistas**

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo  
2019**

**Renata Gonçalves da Silva**

**Modelo sindical brasileiro: representação, representatividade e flexibilização dos direitos trabalhistas**

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Trabalho, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Ester Gitelman.

Linha de pesquisa: Direito das Relações Sociais – Direito do Trabalho

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo  
2019**

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos a reprodução total ou parcial desta Dissertação de mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 23/10/2019

E-mail: reegsilva@hotmail.com

S586

Silva, Renata Gonçalves da

Modelo sindical brasileiro: representação, representatividade e flexibilização dos direitos trabalhistas. – São Paulo: [s.n.], 2019.

152 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito, 2019.

Orientadora: Prof. Dra. Suely Ester Gitelman.

1. Sindicatos - Brasil. 2. Direito do trabalho. 3. Direitos trabalhistas. I. Gitelman, Suely Ester. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Direito. III. Título.

CDD 340

**Renata Gonçalves da Silva**

**Modelo sindical brasileiro: representação, representatividade e flexibilização dos direitos trabalhistas**

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Trabalho, sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Suely Ester Gitelman

Linha de pesquisa: Direito das Relações Sociais – Direito do Trabalho

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

Silva, Renata Gonçalves da. *Modelo sindical brasileiro: representação, representatividade e flexibilização dos direitos trabalhistas*. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise crítica acerca da prevalência das negociações coletivas sobre a legislação trabalhista, o que se insere no quadro de flexibilização dos direitos trabalhistas, diante do modelo sindical brasileiro atual. O intuito de pesquisa é discorrer sobre a relação entre os institutos da representação, representatividade e flexibilização dos direitos trabalhistas, e como um modelo sindical pouco representativo pode ser determinante para a precarização dos direitos trabalhistas, disfarçada de uma suposta flexibilização para melhor adequar as relações de trabalho ao novo cenário empresarial. Com isso, será feito um estudo do modelo sindical brasileiro e suas contradições, discutindo-se, sob a ótica da Organização Internacional do Trabalho, a liberdade sindical e suas várias dimensões, a fim de entender se o reconhecimento da liberdade sindical plena fortaleceria os sindicatos e tornaria estas entidades representativas. Assim, diante da premissa de que os sindicatos brasileiros acabam enfraquecidos pelo próprio sistema sindical, faz-se necessário verificar se o reconhecimento das negociações coletivas como instrumento apto a inclusive flexibilizar direitos trabalhistas é válido perante o sistema sindical atual ou se o mais correto seria a reformulação do próprio sistema para, posteriormente, reconhecer a força dos acordos e convenções coletivas de trabalho.

**Palavras-chave:** Sindicatos; Direito do Trabalho; Modelo sindical brasileiro; Flexibilização dos direitos trabalhistas; Representação; Representatividade.

Silva, Renata Gonçalves da. *Brazilian trade union model: representation, representativeness and the flexibilization of labour rights*. 2019. 152 f. Dissertation (Master of Laws degree). Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2019.

## ABSTRACT

The present work has as its objective to perform a critical analysis on the predominance of collective negotiations with regard to Labour Law, a topic inserted in the flexibilization of labour rights framework, facing the current Brazilian trade union model. The aim of the research is to argue about the relationship between representation institutes, representativeness and the flexibilization of labour rights and about how a little representative trade union model can be determinant to the undermining of labour rights, disguised as a supposed flexibilization as to better adapt relationships in labour to the new business scenery.

Given that, a study on the Brazilian trade union model and its contradictions will be performed, discussing, from the perspective of the International Labour Organization, the trade union freedom and its diverse dimensions, in order to understand if the recognition of a full trade union freedom would strengthen trade unions and would make them representative entities. Therefore, facing the premise that Brazilian trade unions end up weakened by their own trade union model, it is necessary to verify if the recognition of collective negotiations as a suitable instrument to make labour rights flexible is valid to the current trade union system or if it would be more accurate to reshape the system itself in order to, afterwards, recognize the strength of deals and collective conventions for labour.

**Keywords:** Trade unions; Labour Law; Trade union model; Flexibilization of labour rights; Representative; Representativeness.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO 1 – A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA</b> .....	12
1.1. A intervenção estatal no sindicalismo brasileiro pré-Constituição de 1988.....	12
1.1.1. As constituições brasileiras e o sindicalismo.....	20
1.1.2. A Consolidação das Leis do Trabalho (“CLT”) .....	23
1.2. A estrutura sindical com a Constituição de 1988 e suas contradições .....	27
1.2.1. A autonomia sindical.....	28
1.2.2. A unicidade sindical .....	30
1.2.3. A representação dos sindicatos .....	35
1.2.4. O sistema confederativo .....	36
1.2.5. As contribuições sindicais .....	38
1.2.6. A liberdade de associação .....	42
1.2.7. O direito de greve .....	43
1.3. Os avanços democráticos observados nos anos seguintes à Constituição de 1988 até os dias de hoje .....	44
<b>CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO SINDICAL SOB A ÓTICA INTERNACIONAL: A OIT E A LIBERDADE SINDICAL</b> .....	57
2.1 Liberdade sindical: definição e classificações .....	60
2.2 As convenções n. 87 e 98 da OIT .....	64
2.3 O Comitê de Liberdade Sindical da OIT .....	68
2.4 Pluralidade sindical como forma de efetivação da liberdade sindical .....	70
<b>CAPÍTULO 3 – REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE SINDICAL</b> .....	77
3.1 As entidades sindicais e a representação legal.....	77
3.2 A autonomia privada coletiva .....	84
3.3 A representatividade sindical .....	88

<b>CAPÍTULO 4 – A NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE FLEXIBILIZAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS.....</b>	<b>94</b>
4.1 O reconhecimento da negociação coletiva de trabalho como fonte formal autônoma do Direito do Trabalho. Conceito, natureza jurídica e funções.....	94
4.2 A negociação coletiva e as Convenções da OIT .....	102
4.3 Os limites da negociação coletiva de trabalho: a precarização de direitos trabalhistas por meio de negociação coletiva.....	107
4.4 A prevalência da negociação coletiva sobre a lei: uma análise da Lei n. 13.467/2017	118
<b>CAPÍTULO 5 - MODELO SINDICAL BRASILEIRO: REPRESENTAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS .....</b>	<b>124</b>
5.1 A crise do sindicalismo brasileiro.....	124
5.2 A necessidade de reforma do modelo sindical brasileiro.....	128
5.2.1 A reforma trabalhista e a facultatividade do pagamento de contribuições sindicais – o primeiro passo para as mudanças? .....	128
5.2.2 Outros modelos de organização sindical: o sindicato por empresa e o sindicato transnacional.....	132
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

A globalização, a internacionalização da economia e os avanços tecnológicos são alguns dos fatores que impulsionaram as empresas a buscarem o aumento da produção, com a maior qualidade e o menor custo possível. Entende-se que somente com essa equação é possível sobreviver à alta competitividade do mercado, na qual as empresas concorrem com outras em nível mundial, inclusive com aquelas situadas em países onde sequer há legislação trabalhista ou esta é bastante reduzida.

Nesse cenário político-econômico, as empresas passaram a ver os direitos trabalhistas como o principal problema do custo da produção, passando a defender, com isso, a flexibilização desses direitos.

Foi nesse contexto que surgiram as discussões a respeito da flexibilização dos direitos trabalhistas por meio do instrumento da negociação coletiva de trabalho e da prevalência dos contratos coletivos sobre a legislação trabalhista.

Os argumentos favoráveis à flexibilização, por meio de norma coletiva, se resumem ao reconhecimento das convenções coletivas e acordos coletivos de trabalho pelo artigo 7º, inciso XXVI, da Constituição de 1988, o que reforça a autonomia da vontade coletiva, bem como pelos incisos VI, XIII e XIV, do mesmo artigo, possibilitarem a majoração da jornada, a compensação da mesma e a redução salarial por meio de norma coletiva, sendo que se tais matérias, que são consideradas as mais importantes quando o assunto é relação de emprego, podem ser flexibilizadas por meio do instrumento coletivo, muito mais os demais direitos de menor relevância. A premissa seria quem pode mais pode menos.

No entanto, além da discussão acerca da possibilidade desta flexibilização dos direitos trabalhistas, a qual será abordada com todos os detalhes que se fazem de rigor no presente trabalho, questiona-se se as entidades sindicais estão preparadas para negociarem com tamanha liberdade, podendo, inclusive, firmar normas coletivas que reduzam direitos trabalhistas.

Isso porque, a Constituição de 1988, apesar de ter representado um avanço no modelo sindical brasileiro, retirando do poder do Estado o controle das entidades

sindicais, não extinguiu por completo o antigo sistema sindical corporativista, vigente até então.

Mesmo após a Constituição de 1988, a liberdade sindical no Brasil não é plena, o que enfraquece os sindicatos e, conseqüentemente, prejudica o princípio da equivalência dos contratantes coletivos. Por esse princípio, os próprios trabalhadores, representados por seus sindicatos, em pé de igualdade aos seus empregadores, estariam livres para estabelecer as regras de seus contratos individuais de trabalho.

Com sindicatos fracos e pouco representativos somado ao crescente desemprego que se instala no país, os sindicatos profissionais não têm força para negociarem melhores condições de trabalho com os empregadores. A situação piora significativamente neste cenário de crise, pois o argumento para a precarização dos direitos trabalhistas se torna bastante simples e rotineiro: a manutenção do emprego.

A flexibilização dos direitos trabalhistas por meio da negociação coletiva de trabalho seria uma forma de melhor adaptar a rotina dos diferentes trabalhadores à legislação, bem como tornar mais ágil a adequação do setor de acordo com as rápidas mudanças do mercado de trabalho. Ocorre que com entidades sindicais frágeis, com pouco poder nas negociações coletivas de trabalho, o que se verifica é a precarização de direitos pelos empregadores sem nenhum obstáculo.

Nesse contexto, para esta análise, no primeiro capítulo, será estudada a origem do sindicalismo brasileiro, entendendo como este era estruturado antes da Constituição de 1988 e quais foram as modificações trazidas por esta. O intuito será compreender como se formou o modelo sindical brasileiro tal como ele é hoje.

No segundo capítulo, será abordada a liberdade sindical, realizando-se um estudo comparado entre sua aplicação no Brasil e no âmbito internacional, sob a ótica da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Neste ponto, serão esmiuçadas as dimensões da liberdade sindical e sua interligação com a pluralidade sindical. Além disso, será examinado se o atingimento da liberdade sindical em sua completude, de fato, fortaleceria os sindicatos, tornando, por consequência, as negociações coletivas também mais fortes e favoráveis aos trabalhadores.

Uma vez definidas as principais características do modelo sindical brasileiro, serão estudados os conceitos de representação e representatividade em um

paralelo com o perfil dos sindicatos brasileiros, que possuem a representação legal das categorias, faltando-lhe representatividade.

Além disso, procurar-se-á esmiuçar as questões relativas à negociação coletiva em si, entendendo sua natureza jurídica e principais funções, além de verificar seus limites. Ainda, abordar-se-á a possibilidade de flexibilização dos direitos trabalhistas e quais limites tal flexibilização encontra no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, será estudada a Lei n. 13.467/2017, mais conhecida como “Reforma Trabalhista” no tocante à previsão de prevalência do negociado sobre o legislado e como deve ser a interpretação de tal legislação em conformidade com a Constituição.

A pesquisa possuirá uma abordagem de viés qualitativo e conjugará o estudo da doutrina brasileira e estrangeira acerca do tema, por meio de pesquisa bibliográfica.

Em resumo, o presente trabalho visa abordar a ideia de que antes de se falar em flexibilização de direitos, independentemente dos argumentos favoráveis ou contrários a esta possibilidade, se deve verificar se o modo com que o modelo sindical brasileiro está estruturado atualmente suporta esta responsabilidade, qual seja, de negociar novas regras que podem inclusive se sobrepôr à vontade estatal traduzida pela lei.

Outrossim, com o estudo comparado do que se acredita ser o melhor modelo sindical pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) será possível propor as mudanças necessárias para o atingimento de entidades sindicais fortes e representativas.

## **CAPÍTULO 1 – A ESTRUTURA SINDICAL BRASILEIRA**

### **1.1. A intervenção estatal no sindicalismo brasileiro pré-Constituição de 1988**

Para se discorrer sobre a intervenção estatal no sindicalismo brasileiro, é necessária, antes de tudo, a análise de como o próprio sindicalismo surgiu no Brasil e as razões que levaram o Estado a ter interesse em controlá-lo.

Sabe-se que há diversas maneiras de os trabalhadores se organizarem em busca da defesa coletiva de seus interesses, entretanto, a organização sindical é a forma mais importante delas, razão pela qual será objeto do presente estudo.

A organização sindical é uma forma de associação de trabalhadores que possui peculiaridades diferenciadoras de todas as demais. Embora com ela não se confunda, possui semelhanças apenas com as antigas corporações de ofício, formadas pelos mestres, companheiros e aprendizes<sup>1</sup>. Em um comparativo, os mestres seriam os empregadores e os companheiros os empregados.

Em razão de tais semelhanças, pode-se dizer que os motivos que levaram a extinção dessas corporações foram os mesmos que dificultaram a organização coletiva de trabalhadores e seu reconhecimento legal.

Com os ideais criados pela Revolução Francesa de 1789, entendia-se que era incompatível com a ideia de liberdade individual a existência de corporações que intermediavam a relação entre indivíduos e Estado e ditavam as diretrizes das atividades dessas pessoas.

Nesse cenário, em especial nos países da Europa, como Inglaterra, França, Alemanha e Itália, em um primeiro momento, existiam leis que tipificavam como crime as associações de trabalhadores. Em um segundo momento, houve a revogação de tais leis penais para, somente depois, serem aprovadas leis que autorizavam o direito de associação sindical.

No Brasil, não foi diferente. No período da Primeira República (1889-1930), o contexto social do país era bastante complicado. O capitalismo industrial

---

<sup>1</sup>SCUDELER NETO, Julio Maximiano. *Negociação coletiva e representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007. p. 55-56.

estava em formação e, com a escravidão abolida, há pouco tempo, a classe de operários foi formada predominantemente pelo trabalho livre dos ex-escravos e dos imigrantes<sup>2</sup>.

Ocorre que o sentimento escravista da elite dominante, de dominação e exploração, ainda se via muito presente, tanto no meio rural como nas indústrias (muitos industriais eram ex-senhores de escravos) e, por isso, os trabalhadores eram tratados como verdadeiros escravos, sendo submetidos a péssimas condições de trabalho.

Com isso, nesse contexto histórico de elevadas jornadas de trabalho, baixos salários e altos alugueis, para a ocupação de casas precárias, se verifica a formação de pequenas organizações operárias em busca de melhores condições de trabalho<sup>3</sup>.

Logo, entende-se que a exploração do trabalho, de maneira degradante, impulsionou a organização coletiva dos trabalhadores, que tinham interesses individuais e profissionais comuns, dando início a um embrionário direito negocial trabalhista, já neste período.

No que tange às organizações coletivas de trabalhadores, cita-se, em 1892, o Congresso Operário Nacional; em 1901, a Liga de Resistência dos Trabalhadores em Madeira e a Liga dos Operários em Couro, em 1903, a Federação de Associações de Classe e Federação dos Operários em Fábricas de Tecidos, inspirada no modelo sindical francês, e, em 1906, a Liga de Resistência das Costureiras, como exemplo.

É importante ressaltar que, a princípio, essas organizações coletivas foram criadas para socorro mútuo, nas quais os trabalhadores utilizavam-se da solidariedade para buscarem ajuda em situações de enfermidades, invalidez e desemprego. Apenas no final do século XIX e início do século XX, é que essas organizações passaram a ser reivindicatórias de melhores condições de trabalho.

Sob o ponto de vista da legislação, os Decretos n. 979 de 1903 e 1.637 de 1907 são considerados as primeiras leis sindicais brasileiras<sup>4</sup>. O primeiro facultava aos profissionais da agricultura e da indústria rural organizarem-se em sindicatos e o

---

<sup>2</sup>MAIOR, Jorge Luiz Souto. *História do direito do trabalho no Brasil: curso de direito do trabalho*. Vol. I: parte II. São Paulo: LTr, 2017. p. 110.

<sup>3</sup>Ibid., p. 120.

<sup>4</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 101-102.

segundo possibilitou a criação de sindicatos, preservando a liberdade de constituição dessas associações.

Contudo, vale mencionar o entendimento de Jorge Luiz Souto Maior<sup>5</sup> que afirma que o decreto n. 979, de 1903, não se trata de uma regularização da luta de classe, mas sim da criação de uma espécie de associação para a facilitação de negócios agrícolas com os colonos. Da mesma forma, o Decreto nº 1.637, de 1907, serviu apenas de facilitador da atividade econômica desenvolvida, segundo o autor.

No geral, os movimentos sindicais do período se inspiravam em teorias anarquistas, socialistas e comunistas e impulsionavam muitas lutas. Dentre esses movimentos, cita-se o sindicalismo revolucionário, o qual, à época, já era difundido em muitos países, chegando ao Brasil, principalmente, por intermédio dos imigrantes, já que no meio desses grupos existiam militantes que tinham sido expulsos ou eram fugitivos de seus países de origem e que trouxeram para o país seus ideais políticos.

O sindicalismo revolucionário<sup>6</sup> era um movimento que defendia o sindicato como único órgão capaz de garantir as conquistas dos trabalhadores, devendo ser este um órgão autônomo e neutro politicamente para que não houvesse divisão de seus trabalhadores.

Ainda, na Primeira República, os trabalhadores que se vinculavam a sindicatos entravam em uma espécie de lista negra, a qual fazia com que eles não conseguissem um trabalho ou até mesmo perdessem o trabalho atual. Diante dessa represália dos empregadores, apesar de a constituição dos sindicatos já ser permitida, o número de sindicalizados e, conseqüentemente, de sindicatos, era bastante pequeno. Neste cenário, os poucos sindicatos existentes acabavam tendo uma atividade quase que exclusivamente política e, sobretudo, de cunho revolucionário.

Em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, uma das preocupações do governo era impulsionar o modelo de capitalismo industrial no país. Para tanto, era necessário que os trabalhadores se submetessem ao trabalho fabril. Percebeu-se, desse modo, que a melhor forma para que isto ocorresse era através de

---

<sup>5</sup>MAIOR, Jorge Luiz Souto, 2017. p. 140-141.

<sup>6</sup>TOLEDO, Edilene. *Anarquismo e sindicalismo revolucionário: trabalhadores e militantes em São Paulo na Primeira República*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção História do Povo Brasileiro). p. 13 apud MAIOR, Jorge Luiz Souto, 2017. p. 134.

contraprestações fornecidas pela legislação trabalhista. Além disso, a legislação trabalhista ajudaria a organizar o processo produtivo, já que criava uma previsibilidade na conduta dos trabalhadores, na medida em que seus direitos eram devidos quando atingidos os requisitos fáticos do trabalho prestado por certo tempo e de modo contínuo.

Ainda, o governo percebeu que a organização dos trabalhadores era inevitável, de modo que a melhor saída para atingir seus objetivos de desenvolvimento industrial era manter a atividade sindical sob o controle do Estado, em uma estrutura corporativista e desvinculada da ação revolucionária verificada até então<sup>7</sup>.

O corporativismo, segundo Amauri Mascaro Nascimento:

É uma forma de organização das classes sociais pela ação reguladora do Estado, integrativa das forças produtivas, os grupos profissionais e econômicos, em organizações verticais e não conflitivas, cujas associações, para terem existência legal, dependem do reconhecimento do Estado, do qual recebem a delegação do exercício de funções públicas, sendo detentores do monopólio da representação no interior da sua respectiva categoria<sup>8</sup>.

Pelo corporativismo, portanto, cabe ao Estado regular as relações coletivas de trabalho, o que faz com que os interesses públicos se concretizem no lugar dos interesses individuais. Inexiste também espontaneidade na criação dos sindicatos, autonomia coletiva dos particulares e, em uma estrutura sem espaço para a liberdade, a luta de classes.

Com essa ideia corporativista, foi editado o Decreto nº 19.770, de 1931<sup>9</sup>, para regular a atividade sindical, vinculando totalmente os sindicatos ao Estado. Foi a primeira vez que o Estado reconheceu a existência do sindicato enquanto instituição que auxiliava no pleno funcionamento da ordem constituída. Esse Decreto previa que, para adquirirem personalidade jurídica, os sindicatos precisavam ser reconhecidos pelo Ministério do Trabalho e, para tanto, era necessária a submissão de seus estatutos

---

<sup>7</sup>MAIOR, Jorge Luiz Souto, 2017. p. 176.

<sup>8</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 70.

<sup>9</sup>Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19770-19-marco-1931-526722-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2019, às 14h29.

acompanhados da ata de instalação e da relação de sócios dos sindicatos à aprovação do órgão<sup>10</sup>.

A nova legislação, que era o início do modelo corporativista do direito sindical brasileiro, foi vista com bons olhos pela elite industrial da época, que aceitava a existência dos sindicatos, desde que eles não causassem problemas ou suscitassem manifestações revolucionárias dos trabalhadores.

A partir do Decreto nº 19.770, de 1931, outras normas foram editadas com o objetivo de legitimar os sindicatos oficiais e desincentivar a vinculação dos trabalhadores a sindicatos não reconhecidos como tal pelo Ministério do Trabalho. Isso era feito através da instituição de direitos exclusivamente aos empregados filiados aos sindicatos oficiais. A título de exemplo, menciona-se o Decreto n.º 24.129/1934 que incluiu no rol de eleitores os trabalhadores que fossem membros dos sindicatos oficiais<sup>11</sup>.

Desde então, e até o advento da Constituição Federal de 1988, a intervenção do Estado nos sindicatos somente aumentou. O Decreto nº 24.694/1934 ampliou a ingerência do Estado nos sindicatos, regulando a constituição, organização e atuação dos sindicatos, além de prever expressamente direitos exclusivos aos trabalhadores filiados a essas entidades<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>Esta afirmação pode ser comprovada através do artigo 2º do Decreto, *in verbis*: Constituídos os sindicatos de acordo com o artigo 1º, exige-se ainda, para serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e que adquirirem, assim, personalidade jurídica, tenham aprovados pelo Ministério os seus estatutos, acompanhados de cópia autêntica da ata de instalação e de uma relação do número de sócios com os respectivos nomes, profissão, idade, estado civil, nacionalidade, residência e lugares ou empresas onde exercerem a sua atividade profissional.

<sup>11</sup>A respeito do Decreto n. 24.129/1934, vale citar o artigo 2º: Serão qualificados ex-ofício, quando reúnam os requisitos básicos para serem eleitores:

- a) os magistrados e os membros do Ministério Público;
- b) os militares de terra e mar;
- c) os funcionários e empregados públicos efetivos e contratados, federais, estaduais e municipais;
- d) os professores dos estabelecimentos de ensino oficiais ou fiscalizados pelos governos federal, estaduais e municipais;
- e) os que exercerem, com diploma científico, profissão liberal;
- f) os comerciantes que tiverem suas firmas registradas, quer em nome individual, quer como sócios de sociedades mercantis;
- g) os reservistas de 1ª categoria do Exército e da Armada, licenciados até o fim do ano imediatamente anterior;

**h) os membros dos sindicatos reconhecidos de acordo com o decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931.** (Grifos nossos).

<sup>12</sup>O Decreto nº 24.694/1934 como um todo demonstra a ingerência do Estado nos sindicatos. No entanto, apenas a título de exemplo, cita-se o artigo 8º, §2º, *in verbis*: Os estatutos só entrarão em vigor depois de aprovados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O Decreto-lei nº 1.402, de 1939, em seus artigos 2º e 48<sup>13</sup>, ratificou que somente seria reconhecido como sindicato e passaria a ter personalidade jurídica aquele que realizasse seu registro perante o Departamento Nacional do Trabalho e nas Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho. Ademais, o estatuto do sindicato também deveria ser aprovado por esse órgão, bem como toda e qualquer alteração que este viesse a sofrer. O Ministério do Trabalho também era responsável por organizar o quadro das atividades e profissões.

O Decreto-lei nº 2.381/1940<sup>14</sup> também versava sobre o quadro de atividades e profissões para o Registro das Associações Profissionais e a respeito do enquadramento sindical.

O Decreto-lei nº 2.377, de 1940<sup>15</sup>, por sua vez, instituiu o imposto sindical obrigatório para todos os trabalhadores e empregadores que participassem das categorias econômicas ou profissionais representadas pelos sindicatos. Em 1942, foi editado o Decreto-lei nº 4.298/1942<sup>16</sup> que também dispunha sobre o recolhimento e a aplicação do imposto sindical.

O Decreto-lei nº 5.199, de 1943<sup>17</sup>, criou a Comissão Técnica de Orientação Sindical, subordinada ao Ministério do Trabalho, reforçando ainda mais o controle estatal sobre a atividade sindical.

---

<sup>13</sup>Art. 2º Somente as associações profissionais constituídas para os fins do artigo anterior e registradas de acordo com o art. 48 poderão ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas nesta lei.

Art. 48. Fica criado, no Departamento Nacional do Trabalho e nas Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o registro das associações profissionais. Somente depois do registro as associações dessa natureza adquirirão personalidade jurídica.

<sup>14</sup>O que se comprova pelo artigo 1º do Decreto-lei, in verbis: Fica aprovado o quadro das atividades e profissões, que a este acompanha, assinado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, para os efeitos do decreto-lei n. 1.402, de 5 de julho de 1939.

Art. 2º Os sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias econômicas ou profissionais, homogêneas, na conformidade da especificação constante do quadro das atividades e profissões a que se refere o artigo anterior, ou segundo as subdivisões que, sob proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, de que trata o artigo 8º, foram criadas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

<sup>15</sup>Isso fica claro pelo artigo 2º do Decreto: O imposto sindical é devido, por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, em favor da associação profissional legalmente reconhecida como sindicato representativo da mesma categoria.

<sup>16</sup>O que se comprova pelo artigo 1º do Decreto-lei: O recolhimento e a aplicação do imposto sindical, de que trata o decreto-lei n. 2.377, de 8 de julho de 1940, serão regulados pela forma que estabelece o presente decreto-lei.

<sup>17</sup>Isto fica claro pelo artigo 1º do Decreto-lei: Fica criada junto ao Gabinete do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, uma Comissão diretamente subordinada ao Ministro de Estado, que tem por fim:

- a) promover o desenvolvimento do espírito sindical;
- b) divulgar a orientação governamental relativa à vida sindical;

A Consolidação das Leis do Trabalho, editada em 1º de maio de 1943, manteve os sindicatos atrelados ao Estado, prevendo imposto sindical obrigatório e unicidade sindical até então existente. O texto dessa lei será estudado com maior profundidade em tópico apartado.

Em resumo, diante de todas as referidas normas que trataram da atividade sindical, foi possível perceber que os planos do governo de Getúlio Vargas eram conter o sindicalismo revolucionário, bem como apagar da história as lutas e o poder de organização dos trabalhadores<sup>18</sup>.

Nos anos seguintes à Era Vargas, na Segunda República, bem como durante a ditadura militar, houve períodos de maior e menor liberdade à atuação sindical. O governo Dutra, por exemplo, não só acatou a estratégia de contenção da atuação política dos sindicatos, como a ampliou, alterando os artigos 521, 522, 524, 525, 530, 532 e 565 da Consolidação das Leis do Trabalho. Como exemplo disso, também estabeleceu a exigência do atestado de ideologia, documento expedido pela polícia política, o qual declarava a ficha limpa de qualquer candidato a cargo de direção nos sindicatos.

Em seu segundo governo (1950 – 1954), Getúlio Vargas ampliou a liberdade de atuação dos sindicatos e extinguiu o atestado de ideologia mencionado no parágrafo anterior. Apesar de o atestado ter sido extinto, a prática de indicação dos dirigentes sindicais pelo Ministério do Trabalho continuou existindo.

Nos governos de Juscelino Kubitschek e de João Goulart, também houve uma aproximação com os movimentos sindicais, entretanto, nenhuma modificação relevante ao direito coletivo do trabalho foi feita, tampouco foi extinta por completo a intervenção do Estado na atividade sindical.

---

c) organizar cursos de preparação de trabalhadores para a administração sindical e de especialização e orientação dos atuais administradores;

d) prestar aos sindicatos toda a colaboração que for julgada necessária.

<sup>18</sup>Nesse sentido, vale mencionar as palavras de Jorge Luiz Souto Maior: A legislação trabalhista durante os anos 30, até 1945, inserida no projeto de industrialização, teve, portanto, como objetivos: a) conter o sindicalismo revolucionário, por meio, sobretudo, da criação dos sindicatos oficiais, vinculando a aquisição de direitos aos trabalhadores ligados a estes sindicatos; b) criar uma classe operária dócil, reforçando a lógica da gratidão, já impregnada na cultura escravagista; c) difundir o espírito da conciliação, quebrando, assim, a eficácia da própria legislação apresentada; d) obter, por meio da ausência de fiscalização e da conciliação, a concordância dos industriais para edição das leis trabalhistas; e) não desagradar aos agricultores, deixando de levar a legislação trabalhista ao campo; e f) apagar da história as lutas e o poder de organização dos trabalhadores. MAIOR, Jorge Luiz Souto, 2017. p. 254-255.

No período da ditadura militar, houve uma significativa diminuição de direitos trabalhistas acompanhada de violenta repressão aos sindicatos, com diversos líderes sindicais presos e mais de 400 sindicatos tendo sofrido intervenção. O movimento operário sindical foi intensamente reprimido e contido. Algumas leis foram editadas para reforçar a cobrança do imposto sindical, bem como para intensificar ainda mais a intervenção do Estado na atividade sindical. Cita-se a lei 6.386/1976<sup>19</sup> que altera a Consolidação das Leis do Trabalho, nesse sentido.

Os governos militares se baseavam em uma política econômica de arrocho salarial que, apesar de, em um primeiro momento, ter ensejado, sob o ponto de vista econômico, o chamado “milagre econômico”, nos anos 80, entrou em crise, desencadeando um aumento significativo de greves em busca de reajuste salarial, mesmo com a intensa repressão do governo militar.

Nesse contexto político-econômico, já se falava na necessidade de mudanças no sindicalismo brasileiro, sendo que o “novo sindicalismo”, como era chamado, era aquele que desvinculava a estrutura sindical do Estado, facilitando uma mobilização consciente dos trabalhadores.

O debate em torno da necessidade de mudanças na estrutura sindical brasileira continuou nos anos seguintes, permanecendo mesmo com o advento da Constituição de 1988, em razão da manutenção de resquícios corporativistas no modelo sindical, o que será estudado e aprofundado nos próximos tópicos.

Em conclusão, o modelo corporativista da organização sindical brasileira foi instituído por Getúlio Vargas com o objetivo de conter o sindicalismo revolucionário e a luta de classes, desenvolvendo o capitalismo industrial que dava indícios de despontar na época. No entanto, durante os anos seguintes, até a Constituição Federal de 1988, a intervenção estatal sobre a atividade sindical não só permaneceu como foi intensificada em vários momentos históricos, tal como ocorreu durante a ditadura militar, conforme foi visto acima.

O modelo sindical corporativista foi criado e se manteve não só por interesse do Estado como também da elite dominante, que tinha interesse em manter o

---

<sup>19</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6386.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6386.htm). Acesso em: 23 jul. 2019, às 16h23.

controle sobre a classe operária, o que explica a manutenção de alguns de seus resquícios até os dias atuais.

### **1.1.1. As constituições brasileiras e o sindicalismo**

Conforme discorrido no tópico anterior, o movimento sindical brasileiro teve início com pequenas organizações operárias, que muito se assemelhavam com as antigas corporações de ofício, e reivindicavam melhores condições de trabalho.

Em sua origem, por ausência de regulamentação legal, essas associações foram marcadas por sua total liberdade, não havendo quaisquer restrições quanto ao seu funcionamento, número de membros, necessidade de registro e etc.

Apenas em 1903, no meio rural, e, em 1907, no meio urbano, foram editados os primeiros decretos sobre a atividade sindical (ainda que não seja unânime o parecer de que esses decretos sejam as primeiras leis sindicais brasileiras propriamente ditas, em razão de terem a finalidade de desenvolvimento da atividade sob o viés econômico, o fato é que tratavam das associações sindicais) e, ainda assim, estes respeitaram a liberdade dos indivíduos de se associarem ou não às organizações e a livre constituição dos sindicatos.

Em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, o Estado se transforma em intervencionista e passa a interferir na organização e na ação dos sindicatos, o que apenas se extingue, ainda que com ressalvas, a partir do advento da Constituição de 1988, como se verá no próximo tópico.

Nesse percurso da história, as constituições brasileiras foram utilizadas como instrumentos para ditar as regras do sindicalismo brasileiro e, em sua maioria, tratavam expressamente da matéria.

A Constituição de 1824<sup>20</sup> nada regulou sobre o trabalho e não poderia ser diferente já que, à época, utilizava-se mão de obra escrava livremente.

---

<sup>20</sup>Menciona-se apenas que a Constituição de 1824, em seu artigo 179, §25, aboliu as corporações de ofício que, como visto no tópico anterior, para alguns tiveram uma certa semelhança com as associações sindicais.

A Constituição de 1891 merece ser mencionada apenas por permitir a liberdade de associação, em seu artigo 72, §8º<sup>21</sup>. O texto constitucional nada tratava a respeito de organizações sindicais propriamente ditas, pois, neste ano, elas ainda eram embrionárias, vindo a surgir nos anos seguintes.

Apesar de a omissão do texto constitucional, vale mencionar o que segue:

Na de 1891, feita sob a influência dos Estados Unidos, nem uma palavra existe a respeito, e somente o Supremo Tribunal Federal, em habeas corpus julgado em 22.11.20, foi que entendeu que o disposto no artigo 72, §8º, garantindo a liberdade de associação, também garantia o da sindicalização e o da greve [...].

A partir da Constituição de 1934, inicia-se uma tradição de intervencionismo constitucional na organização sindical brasileira.

O artigo 120, parágrafo único, da Constituição de 1934 dispôs que “a lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos”. Teoricamente, portanto, os sindicatos passaram a ser concebidos como pessoa jurídica de direito privado, com liberdade de ação, de constituição e de administração.

Todavia, o que se verificou, na prática, foram restrições à liberdade de administração do sindicato e à autonomia da organização sindical, marcadas pela presença permanente de um representante do Ministério do Trabalho nas Assembleias Sindicais e por um plano de confederações, de acordo com o ramo da atividade econômica, que previa o número de confederações e suas respectivas áreas.

Além disso, foi editado o Decreto n. 24.694/1934 quatro dias antes de promulgada a Constituição, que também estabeleceu restrições à pluralidade sindical. Logo, essa pluralidade apenas existiu no papel<sup>22</sup>.

De toda forma, a Constituição de 1934 reconheceu as convenções coletivas de trabalho.

Com a Constituição de 1937, foi reinstituído no país, já expressamente no texto constitucional, o princípio da unicidade sindical, que não permite a autonomia na

---

<sup>21</sup>A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

<sup>22</sup>SUSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de Direito do Trabalho*. 20. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2000. p. 1096.

criação de sindicatos, tendo estes que respeitar a concepção de um único sindicato por base territorial e categoria econômica.

A vinculação da estrutura sindical ao Estado também ficou evidente através do artigo 138, *in verbis*:

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 do poder público.

Chama atenção também pelo fato de o referido artigo ter possibilitado a imposição compulsória de contribuições sindicais aos seus representados.

A Constituição de 1946, por sua vez, em nada modificou a organização sindical, mantendo a visão corporativista do Estado. O artigo 159 dispunha que:

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.

Essa Constituição, a exemplo da Constituição de 1934, garantia no inciso XIII, do artigo 157, o “reconhecimento das convenções coletivas de trabalho”.

Não houve alterações expressivas em 1967. A Constituição, em seu artigo 159, repetia os ditames da Constituição anterior, conforme descrito a seguir:

É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei.

§ 1º - Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

§ 2º - É obrigatório o voto nas eleições sindicais.

Por fim, vale mencionar a trajetória percorrida pela greve, importante mecanismo de pressão dos trabalhadores organizados coletivamente: omissão da

Constituição de 1934, proibição em 1937, autorização como direito, em 1946, proibição nos serviços públicos e atividades essenciais, em 1967, e ampliação em 1988.

### **1.1.2. A Consolidação das Leis do Trabalho (“CLT”)**

A CLT em nada inovou em matéria sindical, significando apenas, como o próprio nome já indica, uma consolidação das leis já existentes. Incorporou o Decreto n. 1.402/1939 sobre a organização sindical, o Decreto n. 2.381/1940 sobre o enquadramento sindical e o Decreto n. 2.377, de 1940, sobre as contribuições sindicais.

Compactua desse entendimento Amauri Mascaro Nascimento:

Como texto básico unificador das normas existentes, a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n. 5.453, de 1º de maio de 1943, tem um significado que não pode ser desconhecido; porém, vista como meio de aperfeiçoamento do sistema legal sobre relações coletivas de trabalho, em nada contribuiu para mudar o que havia, não passando de mera reunião de textos já existentes com algumas pinceladas pouco ou em quase nada inovadoras<sup>23</sup>.

Diante do modelo sindical corporativista existente à época de sua elaboração, o texto original da CLT previa diversas formas de controle sobre a atividade sindical.

O artigo 515<sup>24</sup> previa os requisitos que os sindicatos precisavam cumprir para serem reconhecidos como tal pelo Estado, representado pelo Ministério do Trabalho. Por este artigo, nenhuma administração poderia ser empossada sem que sua eleição fosse aprovada pelo Ministério do Trabalho. Além disso, para serem reconhecidas como sindicatos, as associações profissionais deveriam reunir no mínimo um terço das empresas legalmente constituídas, tratando-se de associações de

---

<sup>23</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 114.

<sup>24</sup>As associações profissionais deverão satisfazer os seguintes requisitos para serem reconhecidas como sindicatos:

- a) reunião de um terço, no mínimo, de empresas legalmente constituídas, sob a forma individual ou de sociedade, se se tratar de associação de empregadores; ou de um terço dos que integrem a mesma categoria ou exerçam a mesma profissão liberal se se tratar de associação de empregados ou de trabalhadores ou agentes autônomos ou de profissão liberal;
- b) duração não excedente de dois anos para o mandato da diretoria;
- c) exercício do cargo de presidente por brasileiro nato, e dos demais cargos de administração e representação por brasileiros.

empregadores, ou um terço dos que integrem a mesma categoria, caso se tratar de associação de empregados. O mandato da diretoria não poderia ser superior a dois anos e o cargo da presidência do sindicato deveria ser ocupado por brasileiro nato.

Os artigos 553<sup>25</sup> e 554<sup>26</sup> dispunham sobre a possibilidade de destituição de diretores ou membros do conselho do sindicato. O Ministério do Trabalho tinha o poder de determinar o afastamento preventivo desses membros se existissem indícios veementes dos elementos constantes em denúncia formalizada. Se houvesse a destituição, era nomeado delegado do Ministério do Trabalho para assumir o cargo e coordenar as novas eleições do membro destituído.

O artigo 528<sup>27</sup> previa a possibilidade de intervenção do Ministério do Trabalho nos sindicatos, caso existissem circunstâncias que perturbassem o funcionamento do sindicato, tendo os delegados as atribuições necessárias para a administração da associação.

O artigo 542<sup>28</sup> ditava o poder do Ministério do Trabalho para apreciar todo ato da diretoria, do Conselho e da Assembleia dos sindicatos, quando lesivos a terceiros e mediante recurso apresentado pelo interessado.

Por fim, os artigos 550<sup>29</sup>, 551<sup>30</sup> e 552<sup>31</sup> determinavam a possibilidade de verificação pelo Ministério do Trabalho dos orçamentos das entidades sindicais e de sua aprovação.

---

<sup>25</sup>As infrações ao disposto neste Capítulo serão punidas, segundo o seu caráter e a sua gravidade, com as seguintes penalidades:

- a) multa de Cr\$ 100 (cem cruzeiros) e 5.000 (cinco mil cruzeiros), dobrada na reincidência;
- b) suspensão de diretores por prazo não superior a trinta dias;
- c) destituição de diretores ou de membros de conselho;
- d) fechamento de sindicato, federação ou confederação por prazo nunca superior a seis meses;
- e) cassação da carta de reconhecimento;

Parágrafo único. A imposição de penalidades aos administradores não exclui a aplicação das que este artigo prevê para a associação.

<sup>26</sup>Destituída a administração na hipótese da alínea c do artigo anterior, o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio nomeará um delegado para dirigir a associação e proceder, dentro do prazo de 90 dias, em assembleia geral por ele convocada e presidida; à eleição dos novos diretores e membros do Conselho Fiscal.

<sup>27</sup>Ocorrendo dissídios ou circunstâncias que perturbem o funcionamento do sindicato, o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá nele intervir, por intermédio de delegado com atribuições para administração da associação e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

<sup>28</sup>De todo o ato lesivo de direitos ou contrário a esta lei, emanado da Diretoria, do Conselho ou da Assembleia Geral da entidade sindical, poderá qualquer exercente de atividade ou profissão recorrer, dentro de 30 dias, para a autoridade competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Diante do acima exposto, é possível perceber do texto infraconstitucional o forte controle do Estado sobre as entidades sindicais. Apesar de até 1988 o texto ter sofrido alterações, várias das restrições à liberdade sindical e do controle do Estado permaneceram vigentes na CLT quando da promulgação da Constituição de 1988.

Isso fez com que se abrisse a discussão sobre quais dispositivos ainda estariam vigentes e quais deles não teriam sido recepcionados pela Constituição de 1988.

A divergência doutrinária e jurisprudencial sobre essa problemática fez o assunto chegar ao Supremo Tribunal Federal (“STF”) que, ao julgar o mandado de segurança n. 21305/DF, no qual foi relator o Ministro Marco Aurélio, entendeu que estão em pleno vigor os artigos da CLT que não contrariem a proibição constitucional abusiva à interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical.

No entanto, tal entendimento não solucionou as controvérsias específicas existentes sobre cada artigo, em razão das interpretações subjetivas dos dispositivos, deixando ainda mais complexa a organização sindical brasileira e mais presentes as contradições existentes no sistema após a Constituição de 1988, que tem, de um lado, a tentativa da liberdade sindical e de outros vários dispositivos na CLT que interferem na livre organização dos sindicatos. Tais contradições serão analisadas nos tópicos a seguir.

---

<sup>29</sup>Os sindicatos, federações e confederações submeterão, até 30 de junho de cada ano, à aprovação do ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma das instruções que expedir, seu orçamento de receita e despesa para o próximo ano financeiro.

§ 1º As entidades sindicais são obrigadas a possuir, devidamente selado e rubricado, um livro Diário a fim de nele serem registrados, sistematicamente e em perfeita ordem, os fatos administrativos da gestão financeira e patrimonial dos sindicatos, federações e confederações.

§ 2º Na contabilidade das entidades sindicais, o ano financeiro coincidirá com o ano civil, devendo, até 31 de março de cada ano, ser apresentado o livro Diário, feitos todos os lançamentos, inclusive o respectivo balanço, à rubrica da autoridade competente do Departamento Nacional do Trabalho, no Distrito Federal, e das Delegacias Regionais ou das repartições autorizadas em virtude de lei, aos Estados e Território do Acre.

§ 3º Poderá ser cassada a carta de reconhecimento de sindicato que, por deficiência de receita, não se achar em condições financeiras que o habilitem a exercer as suas funções.

<sup>30</sup>Os sindicatos, as federações e as confederações enviarão ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, até 31 de março de cada ano, o relatório do ano anterior. Desse relatório deverão constar as principais ocorrências verificadas, as alterações do quadro de associados, o balanço do exercício financeiro, o balanço patrimonial e uma demonstração especial de emprego do imposto sindical arrecadado no ano anterior.

<sup>31</sup>Os atos que importem malversação ou delapidação do patrimônio das associações sindicais ficam equiparados aos crimes contra a economia popular e serão julgados e punidos na conformidade dos arts. 2º e 6º, do decreto-lei nº 869, de 18 de novembro de 1938.

Para não deixar de ilustrar algum posicionamento da doutrina a respeito dos artigos não recepcionados pela Constituição de 1988, nos valem das palavras de Amauri Mascaro Nascimento<sup>32</sup>, que norteia o pensamento de vários outros doutrinadores renomados:

Entendemos com a ressalva de interpretações, das mais judiciosas, divergentes, que não foram recepcionados pela Constituição de 1988 os seguintes dispositivos da CLT:

- 1) Registro, reconhecimento pelo Ministério e requisitos para funcionamento de associações profissionais, transmissão de bens e sua transformação em sindicatos (CLT, arts. 512, 515, 518, 558 e outros);
- 2) Base territorial distrital de sindicatos (CLT, art. 517);
- 3) A atribuição, pelo Ministério, de investidura sindical (CLT, art. 519);
- 4) Concessão e cassação de carta sindical pelo então Ministro do Trabalho (CLT, arts. 520, 555, 556 e 557);
- 5) As condições para funcionamento dos sindicatos (CLT, art. 521);
- 6) Os órgãos internos, administração de sindicatos e número de diretores e membros do Conselho Fiscal (CLT, arts. 522 a 529, 537 e 539);
- 7) As eleições sindicais (CLT, arts. 524, 529, 531, 532, 537, 539 e parágrafos do 543);
- 8) As assembleias sindicais e recurso contra deliberações delas, das diretorias e do conselho fiscal para o então Ministro do Trabalho (CLT, arts. 526, 540 e 542);
- 9) O livro de registro do sindicato (CLT, art. 527);
- 10) A intervenção do Ministro do Trabalho em entidades sindicais (CLT, art. 528);
- 11) A CES – Comissão de Enquadramento Sindical (CLT, arts. 570, 571, 572, 574, 575, 576 e 577);
- 12) As isenções tributárias para sindicalizados (CLT, art. 547);
- 13) A aplicação da receita do sindicato (CLT, art. 549);
- 14) A alienação de imóveis, instruções do então Ministério do Trabalho sobre elaboração de orçamento e escrituração das operações de ordem financeira de entidades sindicais (CLT, art. 551);
- 15) Penalidades, afastamento e destituição de dirigentes sindicais pelo então Ministério do Trabalho (CLT, arts. 553, 554, 555, 556 e 557);
- 16) A proibição de atividades exercidas pelas entidades sindicais (CLT, art. 564);
- 17) A proibição da filiação de entidades sindicais a organizações internacionais (CLT, art. 565);
- 18) Os sindicatos de empresas industriais do tipo artesanal (CLT, art. 574); sindicalização de servidores do Estado e entes paraestatais (CLT, art. 566).

---

<sup>32</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 160-161.

## 1.2. A estrutura sindical com a Constituição de 1988 e suas contradições

O período da ditadura militar no Brasil, que antecedeu à Constituição de 1988, foi marcado por uma forte repressão do governo para com as oposições que surgiam por parte dos políticos, estudantes, líderes sindicais, dentre outros; pela proibição das greves e/ou outras formas de manifestações da população; e intervenções nos sindicatos.

No tocante à questão trabalhista, houve uma significativa diminuição nos direitos trabalhistas, bem como uma forte repressão aos sindicatos, o que impediu a resistência dos trabalhadores já que seus líderes sindicais combativos foram afastados dos sindicatos e duramente reprimidos. A título de exemplo, com o objetivo de conter o movimento sindical, foi editada, em junho de 1964, a Lei n. 4.330<sup>33</sup> que limitou o direito à greve, deixando praticamente impossível seu exercício.

Basicamente, o regime militar acabou com o Estado de Direito e as instituições democráticas do país, bem como extinguiu as liberdades individuais como a liberdade de pensamento, reduzindo, por fim, os direitos sociais dos trabalhadores.

Nesse contexto histórico-político, quando da formação da Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração do texto constitucional, verificou-se uma preocupação especial em garantir os direitos sociais e liberdades individuais já no texto constitucional.

Com isso, a promulgação da Constituição de 1988 significou o início do processo de redemocratização do país, com a instituição do Estado Democrático de Direito e diversos avanços no que se refere aos direitos e garantias fundamentais.

A preocupação em assegurar os direitos e garantias individuais fez com que a Constituição de 1988 fosse considerada uma das mais avançadas do mundo no que

---

<sup>33</sup>A título de exemplo de tais limitações, cita-se o artigo 6º da lei: A Assembleia Geral será convocada pela Diretoria da entidade sindical interessada, com a publicação de editais nos jornais do local da situação da empresa, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias.

§ 1º O edital de convocação conterà:

a) indicação de local, dia e hora para a realização da Assembleia Geral.

b) designação da ordem do dia, que será exclusivamente destinada à discussão das reivindicações e deliberação sobre o movimento grevista.

§ 2º As decisões da Assembleia Geral serão adotadas com a utilização das cédulas "sim" e "não".

§ 3º A mesa apuradora será presidida por membro do Ministério Público do Trabalho ou por pessoa de notória idoneidade, designada pelo Procurador-Geral do Trabalho ou Procuradores Regionais.

concerne a este tema, prevendo direitos fundamentais até então nunca assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Por óbvio, as inovações trazidas pela Constituição de 1988, no âmbito dos direitos sociais, atingiram o Direito Coletivo do Trabalho e, por consequência, o modelo sindical brasileiro. Com o texto constitucional, houve um avanço no sentido da redemocratização do sistema sindical brasileiro, apesar de o processo não ter sido concluído.

Até então, o modelo sindical brasileiro tinha como principais características: (i) modelo de sindicato único organizado por categorias profissionais e base territorial; (ii) forte intervenção e interferência do Estado nos sindicatos; (iii) financiamento compulsório do sistema; e (iv) concorrência das negociações coletivas de trabalho com o Poder Normativo da Justiça do Trabalho.

A Constituição de 1988, em seu texto original, afastou a possibilidade de interferência do Estado na organização sindical, reforçou o papel dos sindicatos na defesa dos interesses da categoria, bem como ampliou os poderes da negociação coletiva de trabalho. Por outro lado, manteve a unicidade sindical e a organização dos trabalhadores por categoria, preservou a contribuição sindical compulsória, o Poder Normativo da Justiça do Trabalho e, ainda, a representação classista<sup>34</sup>.

### **1.2.1. A autonomia sindical**

A primeira grande mudança trazida pela Constituição de 1988 que merece ser citada corresponde ao reconhecimento da autonomia sindical pelo *caput* e inciso I do artigo 8º<sup>35</sup>, marcados pela proibição de interferência do Estado nas estruturas sindicais. Desde 1930, conforme visto anteriormente, havia, no Brasil, a possibilidade jurídica de intervenção do Estado na organização sindical, a qual era feita através do Ministério do Trabalho.

---

<sup>34</sup>DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 87-88.

<sup>35</sup>É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - A lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical.

A partir de 1988, o Estado deixa de interferir na estrutura sindical, extinguindo-se, dentre outros pontos, os vetos às chapas que concorriam a cargos nos sindicatos e os afastamentos de dirigentes sindicais, que ocorriam comumente até tal data.

De maneira geral, a autonomia sindical se refere à liberdade de agir das entidades sindicais tanto sob o ponto de vista interno quanto externo, de modo que inexistam quaisquer ingerências de terceiros, em especial o Estado, abrangendo a autorregulamentação (estatuto) e auto-organização dos sindicatos<sup>36</sup>.

É importante mencionar que mesmo com o reconhecimento da autonomia sindical, foi mantido pela Constituição de 1988 o registro das entidades sindicais no órgão competente. Em um primeiro momento, houve uma discussão acerca de qual deveria ser este órgão. De um lado, existiam aqueles que defendiam que o registro dos sindicatos no Ministério do Trabalho já existia antes da Constituição e que, com isso, deveria mantê-lo com o mesmo órgão. Do outro, alguns defendiam que a realização do registro no Ministério do Trabalho iria de encontro com o princípio da não interferência estatal nas relações sindicais. Por essa razão, o registro deveria ser feito no cartório civil. Há ainda um terceiro entendimento no sentido de que as próprias entidades sindicais deveriam criar esse órgão.

A questão restou pacificada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que o órgão competente para o registro seria o Ministério do Trabalho, em 2019, incorporado pelos Ministérios da Economia, da Cidadania, da Justiça e da Segurança Pública, enquanto não houvesse lei ordinária em sentido contrário<sup>37</sup>. Instruções normativas neste sentido também foram expedidas após tal decisão<sup>38</sup>.

Independente do órgão competente, o fato é que sua análise deve ser restrita à verificação da observância da unicidade sindical, ou seja, em razão da autonomia sindical, o órgão deve apenas zelar pela inexistência de dois ou mais sindicatos da mesma categoria na mesma base territorial. Rompeu-se, assim, o controle político-administrativo do Estado sobre a estrutura sindical.

---

<sup>36</sup>AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1988. p. 70.

<sup>37</sup>Segundo Amauri Mascaro Nascimento, “as novas entidades sindicais registram os seus atos constitutivos no Cartório Civil e fazem a sua inscrição no Cadastro Nacional das Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho e Emprego”. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 158).

<sup>38</sup>AROUCA, José Carlos, 1988, op. cit., p. 84.

### 1.2.2. A unicidade sindical

Pelo inciso II do artigo 8º da Constituição de 1988<sup>39</sup>, o Brasil adota o princípio da unicidade sindical, no qual é vedada a criação de mais de um sindicato por categoria na mesma base territorial, sendo que esta não pode ser inferior a um município.

Esse modelo sindical se baseia no conceito de categoria, no qual os empregados são enquadrados de acordo com a atividade econômica preponderante da empresa em que trabalham, com exceção daqueles pertencentes às categorias profissionais diferenciadas, tais como os vigilantes, as telefonistas, os professores etc. No caso de categoria profissional diferenciada, prepondera a profissão do empregado em detrimento da atividade da empresa em que ele trabalha.

A organização sindical por categoria já estava prevista na CLT, no artigo 511<sup>40</sup>, dispositivo este que acabou recepcionado pela Constituição. O critério de categoria se justifica por agrupar pessoas que, por força da atividade que desenvolve, possuem interesses em comum, capazes de formar um vínculo social entre elas<sup>41</sup>.

A unicidade sindical é em nível confederativo, ou seja, desde os sindicatos até as federações e confederações, isto é, estas também devem se organizar da maneira imposta pela Constituição.

---

<sup>39</sup>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.

<sup>40</sup>É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.

<sup>41</sup>Acerca do conceito de categoria, vale trazer as palavras de Octavio Bueno Magano: “Categoria é o conjunto de pessoas que, ligadas pela solidariedade resultante da identidade de condições de vida, perseguem interesses profissionais comuns”. (MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1993. p. 106).

É importante mencionar a existência de duas atenuantes para a unicidade sindical: (i) a possibilidade de criação de associações não sindicais, apesar de estas não terem as prerrogativas de sindicatos, tal como firmar acordos e convenções coletivas. É o caso das Centrais Sindicais, que por não terem investidura sindical podem se organizar livremente inclusive em um cenário de pluralidade; e (ii) o desmembramento de categorias. O desmembramento é permitido em se tratando de categorias ecléticas e próximas, porém não idênticas, e desde que o novo sindicato criado tenha vida associativa regular e com ação sindical eficiente (artigo 571 da CLT)<sup>42</sup>.

No entanto, tratam-se apenas de atenuantes, pois no caso da primeira hipótese, os trabalhadores ainda se veem sendo representados pelos sindicatos impostos por lei nas negociações coletivas de trabalho e, na segunda, são enquadrados na categoria desmembrada obrigatoriamente da mesma forma.

O princípio da unicidade sindical é considerado um resquício do modelo corporativista adotado no país antes da Constituição de 1988, uma vez que não permite a organização espontânea e natural dos trabalhadores. E mais: caso os empregados estejam em desacordo com as diretrizes fixadas para toda a categoria pelo sindicato que os representa, eles não podem dele se afastar, tampouco encontrarão meios para fazer valer os seus objetivos, já que as diretrizes são aprovadas em Assembleias pela maioria dos votos dos empregados de toda a categoria.

Esse problema se torna grave, pois, muitas vezes, as dinâmicas das empresas, mesmo que pertencentes à mesma categoria econômica, são bastante distintas, tornando os interesses de seus empregados também muito diferentes. Isso prejudica a representatividade dos sindicatos.

De acordo com Amauri Mascaro Nascimento<sup>43</sup>, “o melhor sistema sindical é o que permite aos próprios interessados escolher o tipo de associação que querem constituir, sem entraves legais que prejudiquem essa escolha”.

Nesse sentido, a unicidade sindical imposta pela Constituição fere a liberdade sindical prevista pela Convenção n. 87 da OIT, por se tratar de uma organização sindical imposta por lei, que impõe restrição à liberdade de organização das

---

<sup>42</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 196-197.

<sup>43</sup>Ibid. p. 191.

entidades sindicais e de filiação dos trabalhadores. Veja que tal violação não decorre do fato de se entender que a pluralidade sindical é um modelo melhor ou mais benéfico para os trabalhadores do que a unicidade, mas sim por se tratar de um impedimento à livre organização dos sindicatos. Estes devem decidir qual é a melhor forma de se instituírem, se a unidade ou a pluralidade sindical. Dessa forma, cabem a eles também a definição de sua organização interna, seu estatuto social, sua base territorial, suas receitas etc.<sup>44</sup>.

No tocante à violação à Convenção n. 87 da OIT, há uma evidente contradição entre o inciso I e o inciso II, ambos do artigo 8º da Constituição. Isso porque, enquanto o inciso I consagra a liberdade sindical, o inciso II traz uma limitação a ela. Ao levantar este conflito de ideias, Pedro Paulo Teixeira Manus<sup>45</sup>, expõe o entendimento no sentido de que “se houvesse efetiva liberdade, os próprios interessados decidiriam sobre a adoção do regime da unicidade ou da pluralidade sindical”.

Nesse contexto, mencionam-se ainda as palavras de Arnaldo Sussekind<sup>46</sup> a respeito da unicidade e pluralidade sindical:

[...] Também nós já defendemos o monopólio de representação sindical e, até hoje, justificamos que Getúlio Vargas o tenha adotado visando a evitar o fracionamento dos sindicatos e o conseqüente enfraquecimento das respectivas representações, numa época em que a falta de espírito sindical dificultava a formação de organismos sindicais e a filiação de trabalhadores aos mesmos. Afinal, esse espírito resulta das concentrações operárias, que dependem do desenvolvimento industrial. Daí porque, hoje, defendemos a liberdade de constituição de sindicatos, embora reconhecendo que o ideal seja a unidade de representação decorrente da conscientização dos grupos de trabalhadores ou de empresários interligados por uma atividade comum. Outrossim, as centrais sindicais brasileiras, de diferentes matrizes filosóficas, criaram uma realidade que não pode ser desprezada, justificadora da pluralidade sindical.

É importante mencionar que quase que a totalidade das entidades sindicais brasileiras, hoje, é favorável ao modelo da unicidade sindical, o que inclusive impediu durante todos esses anos a reforma sindical com a conseqüente extinção da unicidade.

---

<sup>44</sup>SCUDELER NETO, Julio Maximiano, 2007. p. 66-70.

<sup>45</sup>MANUS, Pedro Paulo Teixeira. *Negociação coletiva e contrato individual de trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 107.

<sup>46</sup>SUSSEKIND, Arnaldo, 2000. p. 1114.

Alguns são os argumentos utilizados por eles. O primeiro deles é a questão do fracionamento do sindicalismo pelo temor do aumento do número de sindicatos com a pluralidade sindical. Em segundo lugar, é a fragilidade desses inúmeros sindicatos em razão do número pequeno de seus membros. Além disso, com a pluralidade sindical, haveria sindicatos de empresa que supostamente ficariam subjugados pelos empregadores. Por fim, menciona-se a dificuldade na escolha do sindicato mais representativo em caso de conflito.

No entanto, para Amauri Mascaro Nascimento<sup>47</sup>, esses argumentos não se sustentam. Mesmo com o modelo da unicidade sindical, em razão dos longos anos de contribuição sindical compulsória, a possibilidade de desmembramento de categorias multiplicou o número de sindicatos, criando entidades sindicais fracas, com número reduzido de representados, e sem representatividade alguma.

A terceirização também impulsiona o desmembramento das categorias. Quando uma empresa repassa para outros os serviços que antes realizava, o sindicato profissional respectivo perde parte de sua representação, na medida em que esta mão de obra é representada pelo sindicato dos trabalhadores da categoria das empresas prestadoras desses serviços, ou seja, há uma subdivisão de categoria. Com isso, os efeitos mencionados acabam sendo os mesmos que o sistema da pluralidade sindical.

Isso torna inválido o argumento do fracionamento do sindicalismo e da fragilidade de sindicatos pelo número de seus membros.

Ainda com relação à fragilidade dos sindicatos pelo número de seus membros, sabe-se que o que torna um sindicato forte não é o número de sócios, mas sim a capacidade da categoria, em razão do setor da economia em que atua, de fazer valer suas pretensões. Existem categorias que, pelas atividades que desenvolvem, poderiam causar grandes danos à sociedade em caso de greve, por exemplo, o que faz com que suas pretensões sejam mais ouvidas.

No tocante à fundação de sindicatos de empresas, é importante transcrever as palavras do próprio Amauri Mascaro Nascimento<sup>48</sup>:

---

<sup>47</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 197-200.

<sup>48</sup>Ibid. p. 200.

Na medida em que há uma presença sindical na empresa e que a empresa, habituando-se a essa interlocução direta, afasta a litigiosidade do sindicato, que deixa de ser contestatório e passa a ser partícipe ou de colaboração, é possível a convivência harmônica entre as duas partes e já fica cada vez mais distante a ideia de luta de classes numa economia de mercado na qual necessária se faz a atuação conjunta para o desenvolvimento econômico do país.

Por fim, quanto ao critério de escolha do sindicato mais representativo, este é um problema também existente no modelo da unicidade sindical, já que em caso de dois sindicatos pleitearem a representatividade da categoria, o conflito é solucionado pela via judicial. Ademais, nos países de pluralidade sindical, há critérios para definir, em caso de disputa de dois ou mais sindicatos, o que representará os trabalhadores, como por exemplo, o número de sócios, o número de acordos coletivos firmados, tempo de existência da entidade ou até mesmo o próprio voto dos trabalhadores.

Em resumo, o princípio da unicidade limita a liberdade sindical e enfraquece os sindicatos. Apesar de a Constituição não mais exigir a autorização do Estado para a criação dos sindicatos, impede a formação de mais de um sindicato da mesma categoria econômica, na mesma base territorial, sendo esta, no mínimo, municipal.

No Brasil, a grande maioria dos sindicatos é fraca, pouco representativa e sem comprometimento com a sua base de representados. Somado a outros fatores, isto se dá muito em razão da unicidade sindical, que não permite aos trabalhadores elegerem seus representantes.

No modelo da pluralidade sindical, que permite aos trabalhadores organizarem-se, por categorias ou outras formas, acima ou abaixo das categorias, os sindicatos teriam que competir entre si e somente os fortes sobreviveriam, o que aumentaria a preocupação dessas entidades de se aproximarem dos trabalhadores e se tornarem mais representativos.

Aliás, na pluralidade sindical, também seria possível se chegar à unidade, entretanto, não em razão de imposição legal, mas através da vontade dos representados.

### 1.2.3. A representação dos sindicatos

O artigo 8º, inciso III, da Constituição de 1988<sup>49</sup> fortaleceu o papel dos sindicatos na vida econômica, social, profissional ou jurídica, tornando-o um importante substituto processual em favor dos empregados que representam. Antes dessa previsão constitucional, os sindicatos somente poderiam ser substitutos processuais nos casos expressamente fixados em lei.

Com isso, cabe aos sindicatos a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos da categoria a que representam, judicial e administrativamente.

A substituição processual é de extrema importância para o alcance da justiça social, pois contribui para que os direitos fundamentais sejam respeitados, dando efetividade ao previsto na Constituição e pode contribuir até mesmo para o desafogamento da Justiça do Trabalho, já que em uma só ação discutem-se direitos de toda uma categoria<sup>50</sup>.

Ainda, nos termos do artigo 8º, inciso VI, “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”.

A respeito das negociações coletivas de trabalho, é importante salientar que este instrumento foi criado, em 1932, pelo Decreto n. 21.761 e, à época, tinha como objetivo incentivar os sindicatos oficiais, tendo em vista que se exigia seu registro e o do sindicato aderente ao Ministério do Trabalho.

No entanto, apesar de sua regulamentação, em 1932, até a Constituição de 1988, a negociação coletiva de trabalho não tinha tanta importância, em especial em razão de os empresários da época a repudiarem por entenderem que se tratava de um instrumento que poderia ser utilizado pelos trabalhadores organizados sindicalmente para exploração dos empregadores.

Com isso, mesmo tendo sido expressamente prevista também pelas Constituições de 1934 e 1937, a negociação coletiva de trabalho somente ganhou vida real em 1988.

---

<sup>49</sup>Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

<sup>50</sup>AROUCA, José Carlos, 1988. p. 168.

De acordo com Mauricio Godinho Delgado<sup>51</sup>, a importância da convenção coletiva de trabalho deve ser destacada pelos seguintes motivos:

[...] é um dos mais importantes métodos de solução de conflitos existentes na sociedade contemporânea, sendo, indubitavelmente, o mais destacado no tocante a conflitos trabalhistas de natureza coletiva. Ao traduzir uma fórmula de autogestão da vida econômica e social, a negociação coletiva trabalhista tende a evidenciar, com sua presença, significativo traço democrático da sociedade civil componente do respectivo Estado Democrático de Direito.

Através da negociação coletiva de trabalho, as partes da relação de emprego, representadas por seus respectivos sindicatos, negociam diretamente as condições de trabalho, as quais serão seguidas por aquele segmento com base nas peculiaridades da categoria profissional a quem se destina.

O que se percebe é que em cada segmento econômico há uma realidade distinta e a negociação coletiva serve de instrumento para melhorar o trabalho e os benefícios para aqueles trabalhadores, além de possibilitar a adequação daquelas relações de trabalho de forma mais ágil às mudanças do mercado de trabalho promovidas pelas inovações tecnológicas e até mesmo pela globalização.

O fato de a Constituição de 1988 ter dado o monopólio desta negociação aos sindicatos configura um fortalecimento dos sindicatos e conseqüentemente um avanço do modelo sindical brasileiro.

#### **1.2.4. O sistema confederativo**

O inciso IV do artigo 8º da Constituição de 1988<sup>52</sup> manteve o sistema confederativo já previsto na constituição anterior e na legislação infraconstitucional. No sistema confederativo, a estrutura sindical é organizada em três níveis: os sindicatos no primeiro grau, as federações no segundo grau e as confederações no terceiro grau.

---

<sup>51</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 279.

<sup>52</sup>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. (Grifos nossos).

Os três níveis da estrutura sindical respeitam a unicidade sindical imposta no inciso II também do artigo 8º da Constituição, sendo, com isto, organizados por categoria tanto econômica quanto profissional.

Os sindicatos, entidades de primeiro grau, possuem o condão de negociar as normas coletivas de trabalho. Com isso, o papel das federações acaba sendo o de coordenação das atividades e interesses dos sindicatos profissionais e econômicos abrangidos por elas. Da mesma forma, as confederações coordenam as federações que representam.

Ademais, nos termos do §2º do artigo 611 da CLT<sup>53</sup>, recepcionado pela Constituição de 1988 por com ela não confrontar, no caso de recusa dos sindicatos à negociação coletiva, podem as federações e as confederações, nesta ordem, assumirem este papel de negociação. Em outras palavras, a defesa dos interesses dos trabalhadores e empregadores nas negociações coletivas pelas federações e confederações se dá apenas de forma supletiva ou complementar.

Da mesma forma, ocorre no tocante ao ajuizamento de dissídio coletivo que, nos termos do parágrafo único do artigo 857 da CLT<sup>54</sup>, somente pode ser feito pelas federações e confederações, respectivamente, quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional.

Vale ainda mencionar que quando da promulgação da Constituição de 1988, as centrais sindicais não foram reconhecidas como parte integrante do sistema confederativo. O reconhecimento das Centrais Sindicais só veio em 2008, através da lei n. 11.648, conforme se verá no tópico 1.3 a seguir. No entanto, ainda com a referida lei, as Centrais Sindicais não possuem investidura sindical, não possuindo as prerrogativas conferidas às entidades sindicais, tal como a participação em negociação coletiva de trabalho.

Frisa-se que o sistema confederativo, da mesma forma que a unicidade sindical, configura violação à liberdade sindical por impor aos trabalhadores e

---

<sup>53</sup>As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações.

<sup>54</sup>Quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional, poderá a representação ser instaurada pelas federações correspondentes e, na falta destas, pelas confederações respectivas, no âmbito de sua representação.

empregadores uma forma única de organização, ou seja, impede que estes se organizem de forma natural e espontânea.

### **1.2.5. As contribuições sindicais**

O inciso IV do artigo 8º da Constituição de 1988<sup>55</sup> permite aos sindicatos fixar contribuição ao seu favor, aprovada por Assembleia Geral, com o objetivo de custear o sistema confederativo de representação. O dispositivo prevê ainda a possibilidade de instituição de outras contribuições através da legislação infraconstitucional.

A princípio, o dispositivo constitucional tinha por objetivo extinguir a contribuição sindical existente até então, pois esta era entendida como uma forma de intervenção do Estado nas organizações sindicais e como meio de corrupção e perpetuação dos dirigentes sindicais no cargo. Tratar-se-ia de substituição de uma contribuição imposta por lei para uma fonte de custeio estabelecida pelos próprios representados.

No entanto, diante das emendas apresentadas ao Plenário no primeiro turno de votação da constituinte, foi acrescentado o trecho “independente da contribuição prevista em lei” ao inciso, mantendo a contribuição sindical vigente<sup>56</sup>.

Nesse cenário, pode-se citar a existência de quatro espécies de contribuições aos sindicatos, independentemente de outras que possam ser instituídas por lei ou negociação coletiva: a contribuição sindical imposta por lei; a contribuição confederativa que tem por objetivo o custeio do sistema confederativo; a contribuição assistencial que visa o custeio das funções assistencialistas impostas por lei aos sindicatos; e as mensalidades associativas devidas pelos associados do sindicato.

A contribuição sindical consiste em um pagamento anual correspondente a um dia de salário dos empregados e, em valor progressivo, para os empregadores, de

---

<sup>55</sup>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.

<sup>56</sup>OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano. *Contribuições sindicais: modalidades de financiamento sindical e o princípio da liberdade sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 118.

acordo com uma tabela de capital social da empresa. Para os profissionais liberais, a contribuição corresponde a um percentual fixo.

Até o advento da Lei n. 13.467 de 2017, tal contribuição era obrigatória para todos os membros da categoria<sup>57</sup>. O artigo 578 da CLT, que prevê a referida contribuição foi, nesse sentido, recepcionado pela Constituição, já que esta manteve a possibilidade de previsão de contribuições por lei.

Diante da obrigatoriedade de tal contribuição, pacificando os entendimentos sobre o assunto, o STF entendeu pela natureza jurídica tributária da contribuição<sup>58</sup>.

Quanto às demais contribuições, ainda que constantes em convenção coletiva de trabalho e, portanto, aprovadas por Assembleia Geral, foi pacificado o entendimento pelo STF e TST no sentido da obrigatoriedade do pagamento apenas para os filiados do sindicato. Esses entendimentos encontram-se consubstanciados na

---

<sup>57</sup>O artigo 578 da CLT, que prevê a contribuição sindical, antes da Reforma Trabalhista, possuía a seguinte redação: As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob denominação do imposto sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.

<sup>58</sup>Este entendimento foi consubstanciado no despacho proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 126, a seguir transcrito: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Partido Popular Socialista – PPS, na qual se postula seja declarada, pelo Supremo Tribunal Federal, a não recepção da cobrança impositiva da contribuição sindical prevista na Consolidação das Leis do Trabalho, em seus arts. 579, 582, 583 e 587 (fls. 03) (...). Não se pode desconhecer, contudo, no exame da controvérsia em questão, a obrigatoriedade da contribuição sindical (fls. 09), prevista no próprio texto constitucional (CF, art. 8º, IV, in fine, e art. 149), resulta da circunstância de referida contribuição qualificar-se como modalidade tributária, subsumindo-se à noção mesma de tributo (CTN, art. 3º e art. 217, I), considerado, sob tal perspectiva, o que dispõem os preceitos constitucionais acima mencionados, notadamente o que se contém no art. 149 da Lei Fundamental (...). A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 da 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 à 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 dispositivo no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (...). (BRASIL. STF – ADPF 126 DF, relator Ministro Celso de Mello, Data de Julgamento: 19/12/2007; Data da Publicação: DJE-018 DIVULG 31.01.2008, PUBLIC 01/02/2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14774983/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-126-df-stf>. Acesso em: 01 ago. 2019, às 21h37.

Súmula n. 666 do STF, convertida na Súmula Vinculante n. 40<sup>59</sup> e no Precedente Normativo n. 119 do TST<sup>60</sup>, ambos *in verbis*:

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

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 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, revigoreamento 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.

Dos referidos entendimentos pacificados, extrai-se a crítica feita à possibilidade de imposição de contribuições aos representados, uma vez que a existência de contribuições obrigatórias para os não filiados configuraria violação à liberdade sindical trazida pela própria Constituição de 1988.

Em um sistema de liberdade sindical, não há imposição de contribuição por lei. Os próprios representados avaliam e decidem a forma e o valor que deve se dar quaisquer contribuições em favor do sindicato ao qual pertencem.

A esse respeito, vale mencionar as exatas palavras de Julio Maximiano Scudeler Neto<sup>61</sup>:

Dessa forma, tem-se o que se pode chamar de “corporativismo fora do Estado”, permanecendo a imposição da contribuição sindical legal obrigatória, criada no sindicalismo sob a tutela Estatal, contraditoriamente num modelo de organização sindical em que se garante a liberdade e a autonomia dos sindicatos, sem essa ingerência externa, bem como a liberdade de filiação, inclusive a liberdade negativa de não se filiar. São institutos incompatíveis: a ampla liberdade sindical pressupõe um modelo efetivamente democrático de sindicalismo.

<sup>59</sup>BRASIL. STF. *Súmula Vinculante n. 40*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 02 ago. 2019, às 01h22.

<sup>60</sup>BRASIL. STF. *Precedente Normativo n. 119*. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/PN\\_com\\_indice/PN\\_completo.html#Tema\\_PN119](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/PN_com_indice/PN_completo.html#Tema_PN119). Acesso em: 02 ago. 2019, às 01h23.

<sup>61</sup>SCUDELER NETO, Julio Maximiano, 2007. p. 73-74.

Trata-se, portanto, da manutenção de um resquício corporativista pela Constituição de 1988, evidenciando as contradições dos pilares da organização sindical com a liberdade sindical também prevista pelo texto constitucional.

Essa crítica à manutenção da contribuição sindical levou as Cortes Superiores a proibirem as demais contribuições para os não filiados. O argumento é que se a pessoa não pode ser obrigada a filiar-se a um sindicato, com mais propriedade ainda, pode-se afirmar que ela não pode ser obrigada a contribuir para este sindicato a que não se associa.

Por outro lado, é importante mencionar que a Constituição previu a contribuição confederativa, aprovada em Assembleia Geral, ou seja, pela própria vontade dos representados, para toda a categoria com o objetivo de custear o sistema confederativo.

O sistema sindical brasileiro, como já visto, foi estruturado pela aplicação da unicidade sindical em um sistema confederativo com base em categorias, tudo nos termos do artigo 8º, inciso II da Constituição e artigo 611 da CLT. Isto significa dizer que as entidades sindicais representam toda a categoria econômica ou profissional e não somente os filiados a estas associações sindicais.

Com isso, é uma incoerência dizer que as cláusulas das convenções coletivas de trabalho, que são obrigatoriamente aprovadas em Assembleia Geral, devem ser aplicadas a toda a categoria, mas a contribuição confederativa nela presente e também aprovada da mesma forma se aplique somente aos associados dos sindicatos.

Da mesma forma, ocorre com as demais contribuições que são aprovadas em Assembleia Geral e, por isto, passam a constar em norma coletiva. Por terem sido aprovadas pelos representados deveriam valer para toda a categoria.

Portanto, o que fizeram o STF e o TST foi uma tentativa de minimizar a violação à liberdade sindical criada pela própria Constituição de 1988. Como não há inconstitucionalidade de dispositivos contidos na Constituição, faz-se uma ponderação de princípios e valores com o intuito de verificar qual deve prevalecer, bem como uma interpretação dos dispositivos de modo que eles se harmonizem em seu conjunto.

Nesse cenário, as Cortes Superiores optaram pelo reconhecimento da liberdade sindical e, a nosso ver, erraram, já que a violação à liberdade sindical se deu pela possibilidade de criação de contribuições obrigatórias mediante lei e não pela autorização de as Assembleias Gerais aprovarem suas próprias contribuições.

Por fim, menciona-se que a Lei n. 13.467, de 2017, alterou o artigo 578 da CLT para tornar facultativa a contribuição sindical. Porém, como se trata de uma mudança ocorrida nos anos seguintes à Constituição, essa alteração será aprofundada no tópico 1.3 do presente capítulo.

### **1.2.6. A liberdade de associação**

A Constituição de 1988, por meio do artigo 8º, inciso V, previu o princípio da liberdade de associação, pelo qual “ninguém será obrigado a filiar-se ou a se manter filiado a sindicato”. Esse inciso está em observância à Convenção n. 87 da OIT, que prega a liberdade sindical para a busca da justiça social e do fortalecimento das entidades sindicais.

No entanto, essa liberdade de associação não é absoluta, tendo em vista a unicidade sindical prevista pelo inciso II do mesmo artigo, segundo a qual não é permitida a criação de mais de uma entidade sindical por categoria na mesma base territorial.

A respeito dessa limitação à liberdade de associação, Octavio Bueno Magano<sup>62</sup> é categórico:

A primeira e mais importante dimensão da autonomia sindical se traduz na escolha a ser feita pelo grupo profissional ou econômico a respeito do tipo de organização desejada. São múltiplas as opções: sindicato de empresa; de grupo de empresas; de categoria; de profissão; de âmbito municipal, distrital, intermunicipal, estadual, nacional, etc. O contrário da autonomia sindical é a organização sindical brasileira, baseada no conceito de categoria. A categoria, conceituada como reunião de indivíduos agrupados por identidade ou semelhança de condições de vida, constitui molde ao qual têm de se submeter todas as organizações que se desejem criar. Tal condicionamento é incompatível com a autonomia sindical, tanto assim que, nos países onde não prevalece, os sindicatos se organizam com grande variedade de aspectos.

---

<sup>62</sup>MAGANO, Octavio Bueno, 1993. p. 34-35.

Nesse sentido, há uma evidente contradição entre a liberdade sindical, prevista pelo inciso V, e a unicidade sindical imposta pelo inciso II, ambos do artigo 8º da Constituição, o que somente contribui para o enfraquecimento das entidades sindicais e de sua representatividade.

No entanto, independente dessa contradição, é possível afirmar que a previsão da liberdade de associação pela Constituição de 1988 já configurou um avanço do sistema sindical, pois antes do texto constitucional sequer se falava em liberdade sindical no Brasil, ainda que limitada.

### **1.2.7. O direito de greve**

Por fim, outra importante inovação trazida pela Constituição de 1988 foi a garantia do direito de greve, em seu artigo 9º<sup>63</sup>, proibido durante o regime militar.

A greve é um importante mecanismo de fortalecimento da atuação sindical, pois os sindicatos não possuem outro meio tão efetivo de pressão sobre os empregadores. Mauricio Godinho Delgado<sup>64</sup> entende, inclusive, que, sem o instituto da greve, o princípio da equivalência entre os seres coletivos trabalhistas, pelo qual os contratantes coletivos devem ser equivalentes ao contrário do que ocorre no âmbito do direito individual, seria uma falácia.

Em conclusão, as novidades trazidas pela Constituição de 1988, acima citadas, foram de extrema importância para fortalecer o modelo sindical brasileiro e o desvencilhar do Estado. No entanto, em razão de alguns resquícios corporativistas que foram mantidos, o referido modelo continua necessitando de mudanças para se fortalecer.

---

<sup>63</sup>É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

<sup>64</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 281.

### **1.3. Os avanços democráticos observados nos anos seguintes à Constituição de 1988 até os dias de hoje**

Após a promulgação da Constituição de 1988, o debate acerca do modelo sindical continuou. Muitos projetos de mudanças foram apresentados, entretanto, em razão da complexidade do tema e diversidade de interesses, não foi possível a extinção completa dos últimos resquícios corporativistas da estrutura sindical deixados pela Constituição de 1988.

A título de ilustração, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) propôs acabar com a unicidade e com o imposto sindical. Por outro lado, manteria os sindicatos sob o controle da Justiça do Trabalho, que teria o poder de determinar quais sindicatos poderiam ser considerados representativos para fins de negociação coletiva.

Esse projeto de mudança legislativa, apresentado em 1998, significaria um avanço no que tange à instituição da unicidade sindical, contudo, houve um retrocesso no tocante à vinculação da estrutura sindical ao Estado, já que, apesar de permitir a criação de sindicatos, seria o próprio Estado que determinaria quais deles poderiam negociar convenções e acordos coletivos com os empregadores.

Mais uma vez os sindicatos realmente representativos, em razão do número de seus filiados, bem como por sua capacidade de mobilização não seriam fortalecidos, tampouco incentivados. O projeto fracassou.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula”), que perdurou de 2003-2010, muito se esperou que o presidente promovesse mudanças na área sindical, em razão de ser um sindicalista que havia comandado diversas greves durante a ditadura militar e fundado o Partido dos Trabalhadores (PT) a partir da ideia do “novo sindicalismo”, sem qualquer vinculação ao Estado.

Antes de chegar à Presidência da República, Lula já defendia um sindicalismo dispendido das amarradas do Estado. Em 1977, em um de seus discursos, disse:

A estrutura sindical brasileira é totalmente inadequada. Não se adapta à realidade, foi feita de cima para baixo. É preciso acabar com a contribuição sindical que atrela o sindicato ao Estado. A estrutura e a legislação sindical deveriam ser reformadas como resultado das necessidades. O sindicato ideal é aquele que surge espontaneamente, que existe porque o trabalhador exige que ele exista<sup>65</sup>.

Apesar das expectativas, não foram verificadas mudanças estruturais durante esse governo que acabassem completamente com a unicidade sindical e o sistema confederativo.

O que ocorreu foi que as oposições sindicais que até então defendiam o fim do modelo corporativista chegaram à direção dos sindicatos, o que enfraqueceu o radicalismo da ideia de mudanças.

De qualquer forma, após a Constituição de 1988, é possível verificar alguns concretos avanços no que tange à organização sindical, realizados através de emendas constitucionais e de legislação infraconstitucional.

Em 1999, a Emenda Constitucional n. 24 extinguiu a representação classista na Justiça do Trabalho. Esse modelo foi instituído no país pela Constituição de 1934 que, em seu artigo 122<sup>66</sup>, previu que a Justiça do Trabalho estava vinculada ao Poder Executivo, sendo formada por representantes do Estado (juízes togados), da classe empresarial e da classe trabalhadora (juízes classistas). E foi mantida pelo texto original da Constituição de 1988.

A respeito do avanço que significou a extinção da representação classista, vale mencionar as palavras de Mauricio Godinho Delgado:

A representação classista traduzia um dos mais censuráveis mecanismos de cooptação do sindicalismo existente no modelo tradicional sindical brasileiro, tendo sido preservado pelo texto original da Constituição, não obstante os demais avanços democráticos por ela implementados em 5 de outubro de 1988. Além disso, a representação classista consistia em óbice inegável para o aperfeiçoamento da estrutura e do funcionamento da Justiça do

---

<sup>65</sup>LULA apud MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2009. p. 119.

<sup>66</sup>Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, à qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I. Parágrafo único - A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido entre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual.

Trabalho, inviabilizando, inclusive, a sedimentação de uma jurisprudência técnica e constitucional nesse segmento especializado do Poder Judiciário<sup>67</sup>.

Em 2004, reconhecendo o importante papel da Justiça do Trabalho na efetivação dos princípios constitucionais, a Emenda Constitucional n. 45 realizou uma reforma no Poder Judiciário, ampliando a competência da Justiça do Trabalho que passou não só a processar e julgar demandas entre trabalhadores e empregadores como também todas àquelas relacionadas à relação de trabalho, inclusive as ações envolvendo o direito de greve, bem como aquelas referentes à representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e empregadores<sup>68</sup>.

Além da ampliação da competência da Justiça do Trabalho, a Emenda Constitucional n. 45 também reduziu o Poder Normativo da Justiça do Trabalho, ao modificar o §2º do artigo 114 da Constituição de 1988.

Pelo Poder Normativo, a Justiça do Trabalho possui o condão de estabelecer regras jurídicas e novas condições de trabalho em sede de dissídios coletivos. Em outras palavras, o dissídio coletivo é uma forma de solução de conflitos através da atuação jurisdicional, no qual o Poder Judiciário, através da sentença normativa, cria regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais e obrigatórias para a categoria a que se destina no lugar da negociação coletiva que se mostrou frustrada.

O dissídio coletivo pode ser econômico, no qual cria regras jurídicas não necessariamente de caráter econômico, mas também aquelas que visam complementar

---

<sup>67</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 287.

<sup>68</sup>Com a Emenda Constitucional n. 45, o artigo 114, *caput* e incisos, da Constituição de 1988, que trata da competência da Justiça do Trabalho, passou a ter a seguinte redação: Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II as ações que envolvam exercício do direito de greve;

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição;

V os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o";

VI as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.

os contratos individuais de trabalho, tais como as voltadas para benefícios sociais, saúde, higiene e segurança do trabalho etc.; e também jurídico, ajuizado nas ocasiões em que há controvérsia a respeito da interpretação de uma cláusula convencional já existente<sup>69</sup>.

Na redação original do artigo 114, §2º da Constituição<sup>70</sup>, bastava uma negociação coletiva frustrada para possibilitar aos sindicatos o ajuizamento de dissídio coletivo. Com a Emenda Constitucional n. 45, o artigo 114, §2º, da Constituição de 1988, passou-se a prever que, para a manifestação do Poder Normativo, é necessário que haja comum acordo entre as partes para o ajuizamento de dissídio coletivo (salvo dissídio coletivo de greve). Ou seja, houve uma restrição ao ajuizamento dessa medida.

A redução do uso desse instrumento foi considerada um avanço, pois este nada mais é do que uma intervenção estatal nos conflitos coletivos de trabalho, o que já se tentava extinguir do sindicalismo brasileiro desde a Constituição de 1988.

Além disso, o Poder Normativo faz concorrência com a negociação coletiva, sendo considerado inadequado em um Estado Democrático de Direito. Isso porque, não há pressão que os sindicatos dos trabalhadores possam fazer sobre os empregadores, tendo em vista que estes sabem que não precisarão sucumbir a estas postulações por poderem discutir os conflitos na Justiça do Trabalho, em sede de dissídio coletivo.

Em outras palavras, de nada adianta os trabalhadores, comandados pelos sindicatos, exercerem pressão sobre os empregadores para terem aceitas suas postulações, como por exemplo, por meio de greves, se as empresas souberem que não precisarão sucumbir a essas pressões, bastando não chegar a um acordo e levar o conflito à Justiça do Trabalho.

O Poder Normativo acaba por ser o ponto final das negociações coletivas<sup>71</sup>, tornando-se um instrumento de enfraquecimento dos sindicatos. A este respeito, vale mencionar as palavras de Sergio Pinto Martins e Enoque Ribeiro dos Santos, respectivamente:

---

<sup>69</sup>AROUCA, José Carlos, 1988. p. 183.

<sup>70</sup>Recusando-se qualquer das partes à negociação ou à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.

<sup>71</sup>Além dos autores citados, menciona-se que Mauricio Godinho Delgado também compactua com este entendimento. (DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 38).

Deveria, assim, ser revogado o §2º do art. 114 da Constituição para extinguir o poder normativo da Justiça do Trabalho Não mais se justifica tal procedimento para criar condições de trabalho no vazio da lei, já que a greve é permitida. O poder normativo da Justiça do Trabalho impede a plena negociação coletiva, pois as partes, acomodados, preferem a solução judicial imposta. É um desestímulo a autocomposição das próprias partes. Implica enfraquecimento da negociação coletiva. Quando muito, se for mantido o poder normativo, não deveria mais existir para decidir condições econômicas, que devem ser negociadas pelas partes ou determinadas pelo mercado, mas somente para questões jurídicas, como da declaração da abusividade ou não abusividade da greve em decorrência da não observância das formalidades previstas na lei de greve (Lei nº 7.783/89)<sup>72</sup>.

Um dos mais sérios obstáculos ao pleno desenvolvimento da negociação entre nós deve-se ao poder normativo atribuído à Justiça do Trabalho. A mera existência desse poder secular, já arraigado nas mentes dos atores sociais desde os idos de 1940, não estimula como deveria ser o entendimento direto e prolongamento, exaustivo entre os interlocutores sociais até a exaustão, como nos ensina a experiência do direito laboral norte-americano e alemão. Em face das primeiras dificuldades, ao invés de aprofundar o processo negocial, as partes preferem remeter a lide ao pronunciamento judicial do Estado<sup>73</sup>.

É importante salientar que, em um primeiro momento, instalou-se uma discussão<sup>74</sup> acerca da constitucionalidade da nova redação do §2º do art. 114 da Constituição. Há quem entenda que essa regra fere o princípio da inafastabilidade do acesso à justiça, previsto pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição. Por outro lado, há o entendimento de que o dissídio coletivo de natureza econômica implica criação de direito novo (interesse para instituição de novas normas de trabalho), e não lesão a direito subjetivo preexistente, ou seja, o princípio constitucional não seria violado porque não se trata de hipótese de lesão ou ameaça a direito subjetivo, mas sim de interesse da categoria na criação de direito novo.

O Tribunal Superior do Trabalho (“TST”) pacificou essa discussão no sentido de reconhecer a constitucionalidade do dispositivo exatamente com o intuito de fortalecer as negociações coletivas, devendo o Poder Normativo somente ser usado em caráter de exceção.

---

<sup>72</sup>MARTINS, Sergio Pinto. *Direito processual do trabalho*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 705.

<sup>73</sup>SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 145-146.

<sup>74</sup>LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de direito processual do trabalho*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1607-1609.

Em resumo, a negociação coletiva se viu fortalecida por ser quase que o único caminho para a solução dos conflitos coletivos.

Em 2008, a lei n. 11.648 trouxe a institucionalização das Centrais Sindicais. As Centrais Sindicais são entidades de representação dos trabalhadores formadas por organizações sindicais<sup>75</sup>. Elas possuem um papel de extrema importância para a democracia brasileira<sup>76</sup>, pois ajudam a debater questões sociais com as mais diversas forças institucionais do país, além de fixar linhas gerais do sindicalismo, daí a razão de esta lei também ser considerada um avanço para a organização sindical brasileira.

As centrais sindicais, mesmo após a edição da referida lei, não são parte legítima para representar os trabalhadores nas negociações coletivas de trabalho. No entanto, ainda assim, a maioria dos sindicatos e muitas federações e confederações estão filiadas a uma das centrais e seguem as suas diretrizes<sup>77</sup>.

Ressalta-se que, tendo em vista que as centrais sindicais são apenas associações civis, nos termos do artigo 5º, incisos XVII<sup>78</sup> e XXI<sup>79</sup> da Constituição de 1988, e que não possuem a investidura sindical conferida pelo artigo 8º do texto constitucional (inclusive por essa razão não podem participar das negociações coletivas de trabalho), a elas não se aplica a unicidade sindical.

Isso reforça a incongruência do sistema sindical brasileiro que será tratada de maneira mais profunda no próximo tópico. De um lado, há o sistema confederativo que respeita a unicidade sindical, violando, com isto, a liberdade sindical pregada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, de outro, as centrais sindicais que podem se organizar livremente, como deveria ser com todo o sistema.

---

<sup>75</sup>A lei n. 11.648 trouxe o conceito de central sindical no parágrafo único do artigo 1º, *in verbis*: Considera-se central sindical, para os efeitos do disposto nesta Lei, a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores.

<sup>76</sup>A respeito do papel das centrais sindicais, vale transcrever os incisos do artigo 1º da lei n. 11.649, que tratam de suas prerrogativas: I - coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e II - participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores.

<sup>77</sup>SUSSEKIND, Arnaldo, 2000. p. 1130.

<sup>78</sup>É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

<sup>79</sup>As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Ainda, tornando o cenário da unicidade sindical ainda mais grave, é a situação em que o sindicato que representa determinado grupo de empregados obrigatoriamente por lei se filia a uma central sindical que possui diretrizes com as quais tais empregados não concordam. Trata-se de situação que distancia ainda mais os sindicatos de seus representados, prejudicando a representatividade dessas entidades.

Apesar de o reconhecimento das Centrais Sindicais, por meio da legislação, somente ter se verificado em 2008, desde 1979 havia um esforço para se estruturar um sindicalismo combativo em torno de uma central.

Nesse sentido, em 1983, foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), composta pelas oposições sindicais e por aqueles que se reconheciam como dirigentes sindicais autênticos, ou seja, aqueles que não eram submissos ao Estado.

É verdade que entre os grupos que formaram a CUT existiam diferenças de pensamento, em especial no que tange ao comprometimento deles para com a ideia do “novo sindicalismo” (estrutura sindical desvinculada do Estado). No entanto, prevaleceram suas semelhanças e a CUT foi criada em defesa de uma estrutura sindical democrática, livre e autônoma.

Nos anos seguintes, outras centrais sindicais foram criadas. No entanto, a CUT foi a que mais se destacou. A respeito de sua importância, cita-se Marcelo Badaró Mattos:

A pluralidade de centrais sindicais não significou, entretanto, uma divisão da filiação dos sindicatos equilibrada. Entre as várias siglas que surgiram desde 1983, foi a CUT aquela que conseguiu estabelecer-se como representativa pela adesão progressiva dos sindicatos à sua proposta. Participaram do Congresso de 1983, que fundou a central, 912 entidades. Em 1991, 1.300 entidades encontravam-se filiadas e aptas a participar do 4o Concut. Em 2000, a CUT possuía 3.088 entidades filiadas. **A representatividade da CUT pode ser medida não apenas pelo número de filiações, mas também pelo papel representado por ela no debate político nacional e por sua capacidade de levar, ao longo dos anos de 1980, milhões de trabalhadores a jornadas de lutas e mobilizações, com destaque para as greves gerais**<sup>80</sup>. (Grifos nossos)

Em 2010, por meio do decreto legislativo n. 206, o Brasil ratificou a convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reconhecendo a

---

<sup>80</sup>MATTOS, Marcelo Badaró, 2009. p. 125.

possibilidade de negociações coletivas para instituição de cláusulas sociais no âmbito do poder público, até então não aceita inclusive pela jurisprudência dos tribunais trabalhistas.

Em 2017, foi promulgada a Lei n. 13.467, que ficou conhecida como “Reforma Trabalhista”. Sob o aspecto sindical, os sindicatos perderam espaço em alguns aspectos da relação de trabalho, citando-se como exemplo a possibilidade de dispensas em massa sem a necessidade de prévia negociação com os sindicatos e a não obrigatoriedade de intervenção sindical nas homologações de rescisão contratuais.

Por outro lado, a Reforma Trabalhista trouxe a concepção de que aquilo que for negociado coletivamente tem prevalência sobre a lei quando dispuser das matérias previstas no artigo 611-A da CLT, já estipulando também aquilo que não pode ser objeto de negociação (artigo 611-B da CLT).

Inclusive, diante dessa previsão legal, se a norma coletiva prever a necessidade de participação do sindicato nas homologações de rescisão contratual, esta obrigação se sobrepõe sobre a dispensa da lei.

Tendo em vista as vastas discussões sobre a constitucionalidade do artigo 611-A da CLT, bem como acerca da possibilidade de redução de direitos trabalhistas mediante negociação coletiva, esse aspecto da Lei n. 13.467/2017 será tratado de forma mais aprofundada no capítulo 4 deste trabalho.

A Reforma Trabalhista também trouxe mudanças no tocante à compulsoriedade da contribuição sindical. Com a nova lei, as contribuições sindicais deixaram de ser obrigatórias, sendo que seu desconto em folha de pagamento deve ser prévia e expressamente autorizado pelo trabalhador.

O deputado Rogério Marinho<sup>81</sup>, relator da Lei n. 13.467, afirmou em seu parecer sobre a Reforma Trabalhista que a mudança da lei tem por objetivo o fortalecimento da estrutura sindical brasileira. Segundo ele, a existência de inúmeros sindicatos no país sem qualquer representatividade se dá em razão de estes possuírem

---

<sup>81</sup>BRASIL. *Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544961&filename=Tramitacao-PL+6787/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961&filename=Tramitacao-PL+6787/2016). Acesso em: 10 maio 2019.

uma receita fácil e segura, sem a necessidade de demonstrar um efetivo trabalho em favor dos empregados. Em 2017, existiam 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores.

Reforçando este entendimento, cita-se João Batista Pereira Neto<sup>82</sup>:

[...] Sua exigibilidade independe da filiação de empregados ou empresas à entidade sindical. Basta reconhecer-se que integram determinada categoria que terão, obrigatoriamente, de recolher a contribuição ao sindicato que detenha a sua representação.

Trata-se de volumosas quantias, compulsoriamente recolhidas em favor das entidades sindicais: segundo dados do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no ano de 2014 foram recolhidos R\$ 3,495 bilhões (três bilhões e quatrocentos e noventa e cinco milhões de reais) a título de contribuições sindicais.

Esse é um dos motivos (se não o principal) para sindicatos em geral terem se acomodado em relação ao atual sistema sindical, defendendo a sua manutenção.

Não bastasse a certeza de recebimento desses altos valores, os sindicatos, ante a sua autonomia em relação ao Estado, não podem ser fiscalizados quanto à destinação dada aos valores recolhidos a título de contribuição sindical. É uma mina de ouro com recursos inesgotáveis e sem fiscalização, um convite generoso a dirigentes sindicais não tão preocupados com seus representados [...].

Com a mudança, o legislador acredita que os empregados que se sentirem representados por seus sindicatos contribuiriam com eles, enquanto que as entidades sindicais não representativas não veriam outra alternativa senão fechar as portas.

Ocorre que a facultatividade da contribuição sindical trouxe à tona alguns questionamentos a respeito do modelo sindical atual. Uma das questões levantadas concerne à abrangência *erga omnes* da convenção coletiva de trabalho. Além disso, questiona-se se os sindicatos continuam a se organizar pelo critério de categoria e se a pluralidade sindical foi instituída<sup>83</sup>.

Esses questionamentos se justificam, pois, até então, a convenção coletiva abrangia toda a categoria representada por aquelas entidades sindicais, profissionais e

<sup>82</sup>PEREIRA NETO, João Batista. *O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação*. São Paulo: LTr, 2017. p. 56.

<sup>83</sup>Outro ponto levantado foi acerca da possibilidade de a autorização prévia e expressa poder ser dada através da Assembleia Geral, já que a lei não indica se tal autorização deve ser individual. De uma análise do artigo 8º, inciso IV, da Constituição e considerando o modelo sindical de unicidade e organizado por categorias, pode-se dizer que é possível a autorização por Assembleia, já que se a Assembleia pode definir a contribuição confederativa também pode autorizar a contribuição sindical. No entanto, este entendimento não converge com aquele que vem sendo consubstanciado pelo STF no sentido da impossibilidade da Assembleia falar em nome de empregados não filiados. Este entendimento do STF nos leva a entender que a autorização deve ser individual.

econômicas. Todos os representados contribuía para aqueles sindicatos e, com isto, ganhavam em troca os benefícios da convenção coletiva de trabalho negociada por eles.

Com a mudança da lei, a princípio, aqueles que contribuem e aqueles que não contribuem são abrangidos pela convenção coletiva de trabalho. No entanto, passou-se a questionar qual seria o incentivo de um representado contribuir para seu sindicato se ele terá os mesmos benefícios e direitos trabalhistas daqueles que não custeiam esse trabalho sindical.

Em resposta a estes questionamentos, em primeiro lugar, tem-se que não houve alteração no artigo 8º da Constituição de 1988, inclusive porque isto requereria quórum de uma emenda constitucional e não apenas de uma lei ordinária. Da mesma forma, o artigo 611 da CLT não foi modificado pela lei em estudo. Com isto, não é possível dizer que foi instituída, pela Lei n. 13.467, a pluralidade sindical, tampouco que a estrutura sindical deixou de ser organizada por categorias em um sistema confederativo.

Diante disso, a convenção coletiva de trabalho continua tendo a participação obrigatória dos sindicatos e efeitos *erga omnes*, abrangendo toda a categoria<sup>84</sup>. Ressalta-se que, pela hierarquia das normas, a Lei n. 13.467/2017 deve ser interpretada à luz da Constituição de 1988 e não o contrário.

O que se observa, portanto, é que a Reforma Trabalhista, somada ao entendimento do STF e TST no sentido da impossibilidade de estabelecer outras contribuições por Assembleia Geral aos não filiados dos sindicatos, enfraqueceu as

---

<sup>84</sup>Vale mencionar que há entendimento no sentido contrário, o qual dispõe que, ao declarar a constitucionalidade da facultatividade da contribuição sindical, o STF interpretou o termo “categoria” constante no artigo 8º como sinônimo de “filiado”. Por este entendimento, com a nova lei, a convenção coletiva de trabalho abrange somente os filiados dos sindicatos, ou seja, aqueles que contribuem a ele. Veja-se: (...). Em uma análise preliminar, pode-se sustentar que o fim da compulsoriedade da contribuição sindical implica na mudança de sua natureza jurídica. Ressalvadas as inconstitucionalidades acima mencionadas, o STF afastou a natureza jurídica de tributo até então consolidada na doutrina e na própria jurisprudência da Corte. Quanto à representação de toda a categoria, ainda que vigente o art. 611 da CLT, sua interpretação poderá ser modificada a partir da extinção do caráter compulsório da contribuição sindical. Se a cobrança da contribuição sindical é voluntária, como manter a extensão da negociação coletiva a toda a categoria? Se o legislador faculta ao trabalhador recolher a contribuição sindical, é contraditória a interpretação que lhe impõe ser submetido à negociação coletiva executada pelo sindicato. Presume-se que o trabalhador, no exercício da liberdade sindical negativa, não pretende se filiar nem contribuir para o sindicato, dentre outros motivos, por não acreditar na capacidade da entidade em representá-lo, razão pela qual não poderia, o trabalhador, ser obrigado a se sujeitar à convenção coletiva firmada pela entidade sindical. (OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano. *Contribuições sindicais: modalidades de financiamento sindical e o princípio da liberdade sindical - de acordo com a Lei n. 13.467/17 (reforma trabalhista)*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 113-114).

entidades sindicais, ainda que este não tenha sido o objetivo da norma. Isto porque, ainda que a entidade sindical seja representativa e demonstre seus resultados positivos para os trabalhadores, não há garantia de custeio por parte destes representados, que filiados ou não à entidade se beneficiam de seu trabalho.

Nesse cenário, conclui-se que a mudança da legislação tornou mais grave as contradições do modelo sindical que prevê, de um lado, a liberdade sindical e, de outro, aspectos corporativistas como a unicidade sindical.

As mudanças foram feitas gradualmente, entretanto, não de maneira uniforme e coesa, a ponto de realmente fortalecer a estrutura sindical e garantir a liberdade sindical, que seria fundamental para tanto. É como se a reforma sindical tivesse sido iniciada, porém não concluída, o que só acaba por prejudicar o sistema.

A contribuição sindical obrigatória é um resquício corporativista que deveria ser excluído do modelo sindical brasileiro. No entanto, essa exclusão teria que vir acompanhada da pluralidade sindical e de um modelo no qual os próprios representados definissem a melhor forma de organização, se por categoria ou de outra maneira.

Nesse sentido, vale a transcrição do entendimento de Alberto Emiliano de Oliveira Neto<sup>85</sup>:

Ainda que constitucional o fim da compulsoriedade da contribuição sindical, denuncia-se a contraditória omissão do legislador no que tange à unicidade, ao conceito de categoria e ao efeito erga omnes da negociação coletiva. Sem contar a injustificada manutenção das contribuições do Sistema S, de caráter compulsório e de destinação às entidades representativas dos empregadores. O enfraquecimento das entidades sindicais que representam os trabalhadores poderá aumentar ainda mais a assimetria presente na relação capital x trabalho.

Se o fim da compulsoriedade da contribuição sindical pretende estimular novas filiações e, conseqüentemente, atribuir aos sindicatos mais legitimidade em sua atuação, esse objetivo só será alcançado com o fim da unicidade e do efeito erga omnes da negociação coletiva. Ao se restringir à supressão da contribuição compulsória, o legislador poderá ser responsável por causar efeito contrário ao pretendido, o que coloca em risco a liberdade sindical. A impossibilidade de escolha do sindicato mais combativo e a certeza de que a negociação coletiva será estendida a todos os trabalhadores, independente da filiação, implica em desincentivo à filiação. Gera indiferença ao trabalhador à liberdade de associação sindical em um

---

<sup>85</sup>Ibid. p. 114-115.

modelo no qual terá que se submeter à negociação coletiva atribuída a um único sindicato detentor da legitimidade que se constrói de forma artificial pela unicidade.

Urgente é a modificação do texto constitucional para afastar a unicidade e permitir aos sindicatos se constituir independente do registro sindical. O legislador, igualmente, poderá estabelecer critérios de representatividade das entidades sindicais para definir a abrangência da negociação coletiva. Tratam-se de mudanças imprescindíveis à ratificação da Convenção n. 87 da OIT e, conseqüentemente, à promoção efetiva da liberdade sindical no Brasil [...].

É importante mencionar que através da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 5794 e em outras 18 ADIs, bem como pela ação declaratória de constitucionalidade (ADC) n. 55, foi questionada a constitucionalidade da mudança da legislação. O STF, por 6 votos a 3, declarou constitucional a nova redação da CLT, entendendo que o fim da obrigatoriedade da constituição harmoniza-se com a liberdade sindical e não ofende à Constituição.

A mudança legislativa realmente não ofende à Constituição. O artigo 8º do texto constitucional em momento nenhum obriga a manutenção de contribuições obrigatórias e sim deixa para a legislação infraconstitucional essa decisão.

Reitera-se que o problema é que a facultatividade de pagamento da contribuição sindical somada com a impossibilidade de exigência de outras contribuições aos não filiados enfraquece o sistema sindical por não vir acompanhada da extinção dos demais resquícios corporativistas. No entanto, isto não torna a lei inconstitucional.

O STF, nesta decisão, também entendeu que a contribuição sindical não se trata de um tributo, nos termos do artigo 149 da Constituição de 1988, afastando o entendimento de que como tal, a contribuição somente poderia ter se tornado facultativa por meio de lei complementar. Ademais, seria contraditório uma contribuição ser instituída por lei ordinária, mas só poder ser extinta ou modificada por lei complementar.

Nesse cenário, é possível perceber o paradoxo trazido pela Reforma Trabalhista. Isso porque, ao tornar facultativo o pagamento da contribuição sindical, houve um nítido enfraquecimento, ao menos em um primeiro momento, dos sindicatos, que se viram sem verbas para custear suas atividades. Em contrapartida, a referida lei

enalteceu a negociação coletiva, podendo esta inclusive flexibilizar dispositivos legais, tornando o papel dos sindicatos ainda mais importante.

Em resumo, é possível perceber que, apesar de não ter sido realizada a reforma estrutural no sindicalismo brasileiro após a Constituição de 1988, houve avanços importantes nesta área, podendo-se dizer que a discussão acerca da organização sindical e sua necessidade de reforma sempre se mostrou presente na história, o que perdura até os dias de hoje.

Portanto, a organização sindical brasileira nasceu com um caráter corporativista e, apesar de esta estrutura ter sido modificada com a Constituição de 1988, e através da legislação infraconstitucional e emendas constitucionais, nos anos seguintes, ainda se verifica na estrutura sindical alguns resquícios corporativistas, que comprometem a representatividade das entidades sindicais.

## CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO SINDICAL SOB A ÓTICA INTERNACIONAL: A OIT E A LIBERDADE SINDICAL

Uma vez estudada a estrutura sindical brasileira, desde sua formação até o modelo atual, se faz necessária a análise do sindicalismo no âmbito internacional, em especial sob a ótica da OIT, para se verificar se há elementos inexistentes em nossa legislação que podem ser trazidos para o Brasil de modo a fortalecer a organização sindical brasileira.

A OIT, desde sua instituição, faz referência à liberdade sindical como meio adequado para melhorar as condições dos trabalhadores e buscar a paz. Em sua própria Constituição, o princípio da liberdade sindical é mencionado. Em primeiro lugar, o preâmbulo dispõe que:

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, **e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere**, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão de obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio ‘para igual trabalho, mesmo salário’, **à afirmação do princípio de liberdade sindical**, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas<sup>86</sup>. (Grifos nossos)

Além disso, no Anexo à Constituição que traz a Declaração referente aos fins e objetivos da OIT, consta a liberdade de associação como um de seus princípios fundamentais:

A Conferência reafirma os princípios fundamentais sobre os quais repousa a Organização, principalmente os seguintes:

- a) O trabalho não é uma mercadoria;
- b) **A liberdade de expressão e de associação** é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) A penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;

<sup>86</sup>MARTINS, Sergio Pinto. *Convenções da OIT*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 19.

d) A luta contra a carência em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum. (grifos nossos)<sup>87</sup>.

Não obstante, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais (1948), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950), a Carta Social Europeia (1968), o Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) também pregam a liberdade sindical.

Após sua constituição, a OIT passou a preconizar a liberdade sindical em seus convênios internacionais. A primeira convenção da OIT que tratou da matéria foi a convenção n. 11 de 1921, a qual pacificou o reconhecimento da liberdade de organização sindical dos trabalhadores rurais.

Em 1948, após o encerramento da 2ª Guerra Mundial, época na qual a pauta das discussões eram os direitos humanos, foi editada a convenção n. 87, reconhecida como um verdadeiro estatuto da liberdade sindical, tanto para os trabalhadores urbanos como rurais. Posteriormente, vieram as convenções n. 98, de 1949, sobre o direito de sindicalização e negociação coletiva, n. 135, de 1971, acerca da proteção dos dirigentes sindicais, n. 141, de 1975, sobre a liberdade de organização sindical rural, n. 151, de 1978, a respeito da liberdade sindical da administração pública e n. 154, de 1981, sobre o fomento à negociação coletiva.

Para a OIT, a liberdade sindical é um verdadeiro direito humano e fundamental inerente a sua própria existência, da mesma forma que a necessidade de eliminação de todas as formas de trabalho forçado, do trabalho infantil e de discriminação em matéria de emprego. Tanto é assim que inseriu este preceito também na Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, elaborada em 1998, conforme a seguir:

---

<sup>87</sup>Ibid. p. 29.

Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:

a) **A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;**

b) A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;

c) A abolição efetiva do trabalho infantil; e

d) A eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação<sup>88</sup>. (Grifos nossos).

Nesse cenário, a liberdade sindical é reconhecida pela OIT como um direito humano fundamental importantíssimo, pois possibilita a mobilização dos trabalhadores em sua luta pela liberdade e igualdade, a qual deve ser dirigida pelos sindicatos.

Ademais, a OIT interliga a liberdade sindical ao trabalho decente, que é o desempenhado com liberdade, igualdade e segurança, garantindo uma vida digna àqueles que o desenvolvem. O trabalho decente depende da existência de sindicatos fortes, atuantes e combativos para lutarem contra as forças contrárias ao trabalho, tal como, em resumo, a globalização que reforçou a competitividade no âmbito internacional entre as empresas que acabam por quererem precarizar as condições de trabalho.

Em resumo, vale citar as palavras de Sandro Lunard Nicoladeli<sup>89</sup>:

Portanto, a liberdade sindical configura-se numa das dimensões do projeto universal do trabalho decente. Sua faceta promotora da livre união e organização dos trabalhadores estabelece pontes com as premissas da OIT, inseridas na perspectiva do diálogo social e do tripartismo, o que auxilia na promoção dos demais elementos fundamentais relativos ao trabalho decente (erradicação do trabalho escravo/infantil e enfrentamento das questões discriminatórias no mercado de trabalho).

Diante da importância trazida pela OIT a respeito da liberdade sindical, é imprescindível a abordagem dos diversos aspectos dessa liberdade.

---

<sup>88</sup>MARTINS, Sergio Pinto, 2016. p. 357.

<sup>89</sup>NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional: diálogos, (in)conclusões e estratégias possíveis*. São Paulo: LTr, 2017. p. 48.

## 2.1 Liberdade sindical: definição e classificações

De uma forma geral, é possível afirmar que a liberdade sindical se destringe nos seguintes aspectos<sup>90</sup>: (i) liberdade de associação; (ii) liberdade de organização; (iii) liberdade de administração; (iv) liberdade de exercício das funções; e (v) liberdade de filiação sindical<sup>91</sup>.

Pela liberdade de associação, há a possibilidade de as pessoas com interesses profissionais e econômicos comuns se agruparem em organizações sindicais, tendo o indivíduo a liberdade de associar-se ou não e manter-se associado a uma dessas entidades.

A liberdade de organização concede às próprias partes a escolha da melhor forma de organizar-se para a defesa de seus interesses, abrangendo tanto a liberdade dos sindicatos de se filiarem a associações internacionais, como também a livre definição de sua estrutura interna. Por esse último aspecto, os sindicatos podem indicar os órgãos que o constituem, o número de sua diretoria etc., além de possuírem o direito de criação de entidades nos mais diversos níveis, tanto no plano vertical como no plano horizontal, tais como as federações, confederações, centrais sindicais por iniciativa dos interessados.

Não obstante, a previsão pelo ordenamento jurídico da pluralidade sindical, que nada mais é do que a liberdade plena para criação de sindicatos, também é tema da liberdade sindical sob o aspecto da livre organização.

A liberdade de administração se manifesta em duas ideias básicas, quais sejam: a democracia interna e a autarquia externa. A democracia interna corresponde

---

<sup>90</sup>Na 30ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1947), que precedeu à reunião anual que adotou a Convenção n. 87, foi aprovada importante resolução definindo os elementos que configuram a liberdade sindical:

1º - liberdade de se unirem os trabalhadores para organizar a entidade representativa de sua profissão ou classe;

2º - liberdade de elaborar seus estatutos de acordo com as leis gerais do País sem que entre elas exista qualquer uma com caráter de exceção restritiva para os sindicatos;

3º - liberdade de escolher seus dirigentes e de estabelecer as normas de administração, de acordo com seus estatutos e sem ingerência do poder executivo governamental;

4º - liberdade de filiação e desfiliação para o trabalhador;

5º - liberdade de constituir-se em federações e confederações;

6º - necessidade de se estipular que tais organizações não possam ser dissolvidas por via administrativa. SUSSEKIND, Arnaldo, 2000. p. 1100.

<sup>91</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 133-134.

basicamente à possibilidade de as entidades sindicais redigirem seus próprios estatutos. Por ela, a entidade deve ser livre para definir o tipo de eleições que adotará, se diretas ou indiretas, respeitando as oposições e suas ideias.

A autarquia externa consiste na proibição do sindicato de sofrer interferências externas em sua administração. É a própria entidade sindical que deve escolher seus dirigentes, controlar e fiscalizar as atividades desta diretoria por meio de órgãos próprios e não por representantes estatais, fixar as contribuições sindicais que entender cabíveis, desde que aprovadas pela Assembleia de Trabalhadores. Os membros da diretoria não podem ser afastados de seus cargos salvo por decisão de seus próprios membros, nos termos do estatuto da entidade.

O intuito é evitar que a administração dos sindicatos seja composta por verdadeiros representantes dos Estados, distantes da realidade e interesses dos empregados. Da mesma forma, evita-se que os dirigentes sindicais representem os interesses dos empregadores ao invés dos empregados.

A liberdade de administração abrange também a impossibilidade de interferência dos empregadores no sindicato, sendo vedadas as práticas antissindicais por eles praticadas.

Além disso, a liberdade sindical é composta pela garantia de exercício das funções do sindicato, pela qual este consegue desenvolver as ações necessárias para chegar aos fins aos quais fora constituído.

Por fim, a liberdade de filiação sindical corresponde à impossibilidade de se obrigar o trabalhador a ingressar em um sindicato ou a se manter filiado a ele. Para Amauri Mascaro Nascimento, em uma análise simplista da liberdade sindical, esta se resumiria à liberdade de filiação<sup>92</sup>.

Há, por outro lado, outras definições mais simplistas de liberdade sindical que, entretanto, se relacionam de alguma maneira com o conceito detalhado acima.

A respeito dessas definições, a liberdade sindical corresponde ao impeditivo estatal de determinar uma forma de organização sindical, apesar de se reconhecer que as

---

<sup>92</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 43.

práticas antissindicais, limitadoras da liberdade sindical, podem ser praticadas não só pelo Estado como também pelos empregadores.

A liberdade sindical pode ser vista ainda sob o âmbito individual ou coletivo. Sob o ponto de vista individual, cujos titulares são os trabalhadores e empregadores, a liberdade é positiva, que corresponde ao direito de o trabalhador afiliar-se a um sindicato de sua opção, concordando com o estatuto dessa entidade e efetuando o pagamento de contribuições a seu favor; e negativa, que é o direito do trabalhador de não se filiar a nenhum sindicato.

Já a liberdade sindical coletiva, cujo sujeitos são os sindicatos, envolve o direito de criação/estruturação/dissolução sem qualquer intervenção estatal e o livre exercício de suas funções, tais como a participação nas negociações coletivas, greves, eleição de membros para participar dos comitês das empresas, defesas dos associados em processos judiciais e administrativos, direito de reunião etc.

A respeito da liberdade sindical individual e coletiva, vale mencionar as palavras de Antonio Ojeda Avilés<sup>93</sup>:

*La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato. El precepto constitucional recoge el pensamiento consolidado sobre la libertad sindical que procede, sobre todo, de la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT. Distingue, por ello, entre dos planos distintos, el individual y el colectivo. El plano individual es el primero en nacer históricamente, y comprende en principio dos facultades, la de crear sindicatos y afiliarse al de su elección, a las cuales se unen más tarde, a la vista de que ellas solas enunciaban una libertad formal que podía fácilmente vaciarse de contenido, las de participar en la vida del sindicato y de no afiliarse a ninguno —o libertad sindical negativa—. Más adelante aún, la experiencia dicta la necesidad de reconocer además el plano colectivo, pues empresarios y poderes públicos con frecuencia reconocían escrupulosamente las cuatro libertades individuales, pero impedían resueltamente cualquier actividad del sindicato. A nivel colectivo, pues, se reconoce la libertad del nuevo ente para autorganizarse sin injerencias externas<sup>2</sup>, y la libertad del mismo para actuar con los instrumentos tradicionalmente del sindicato, como son la negociación colectiva y la huelga [...].*

---

<sup>93</sup>AVILÉS, Antonio Ojeda. *Derecho sindical*. 8. ed. Madrid, España: Editorial Tecnos, 2003. p. 149-150.

Pelo conceito da liberdade sindical, a OIT prega sua aplicação com a menor restrição possível para que se consiga, antes de mais nada, reestabelecer o equilíbrio da relação entre empregado e empregador, podendo os empregados se fazerem representar por entidades sindicais fortes.

Sabe-se que apenas sindicatos autônomos e fortes conseguem negociar com as empresas condições de trabalho melhores para os empregados, além de ajudarem na solução pacífica de conflitos entre empregados e empregadores e na fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e cláusulas normativas.

Nesse sentido, cita-se José Cláudio Monteiro de Brito Filho<sup>94</sup>:

[...] podemos resumir o modelo de liberdade sindical preconizado pela OIT da seguinte forma: devem ter, trabalhadores e empregadores, respeitados o ordenamento jurídico de cada país e as liberdades dos outros indivíduos e grupos, o direito de se reunirem, na forma que for de sua escolha, para solucionar os problemas próprios de sua atividade, buscando, por todos os meios lícitos, uma vida digna e a melhoria de sua condição social.

A importância da liberdade sindical é tamanha que há quem entenda que a própria instituição do Estado Democrático fica prejudicada quando é vedado ao trabalhador organizar as associações sindicais com as características qualitativas e quantitativas que entender mais convenientes para o atingimento de seus objetivos, qual seja, melhor condição de trabalho e de vida.<sup>95</sup>

Uma vez abordado o conceito da liberdade sindical, do qual depreende-se a importância dada a ele pela OIT, conforme já visto, abordar-se-á, a seguir, sua previsão nas convenções da OIT.

---

<sup>94</sup>BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito sindical: análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito estrangeiro comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão de empresa*. 6. ed. São Paulo: LTr Editora, 2017. p. 89.

<sup>95</sup>OLIVA, Cláudio Cesar Grizi. *Pluralidade como corolário da liberdade sindical*. 2009. 118p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 104.

## 2.2 As convenções n. 87 e 98 da OIT

A convenção n. 87 da OIT, aprovada na 31ª reunião da Conferência Internacional da OIT, em São Francisco, em 9 de julho de 1948, possui como principal finalidade criar parâmetros para estabelecer como deve se dar a relação entre entidades sindicais e Estado em um cenário no qual os próprios trabalhadores possam se organizar em classes ou profissões a sua livre escolha, tendo liberdade para associar-se ou não a um sindicato e que estes tenham liberdade de organização interna.

Sob a premissa de que a liberdade sindical é a saída para o fortalecimento da união dos trabalhadores através dos sindicatos contra as forças que se movem para precarizar as condições de trabalho, a OIT condena a interferência dos Estados nas entidades sindicais, inclusive por se verificar que em regimes políticos não democráticos a liberdade sindical é um dos primeiros institutos a sofrer restrições.

Com isso, através da convenção n. 87, é criada uma verdadeira proteção aos sindicatos contra esta possível intervenção dos Estados. É importante mencionar que a referida proteção se dá tanto para os sindicatos dos empregados como para as entidades patronais, o que é expresso pelo artigo 10 da convenção<sup>96</sup>.

Os artigos 2º a 5º da convenção<sup>97</sup>, ratificando a abrangência da liberdade sindical trazida no tópico anterior, preveem garantias sindicais universais para os empregados e empregadores terem o direito de criarem suas entidades sindicais, administrá-las e organizá-las como melhor entenderem, garantirem sua atuação em favor de seus membros, tendo liberdade para filiarem-se ou não a essas organizações.

---

<sup>96</sup>Na presente Convenção, o termo 'organização' significa qualquer organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores.

<sup>97</sup>Art. 2 — 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.

Art. 3 — 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação. 2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

Art. 4 — As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

Art. 5 — As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

De acordo com o artigo 7º da convenção<sup>98</sup>, qualquer restrição a essas garantias para a aquisição de personalidade jurídica por parte destes sindicatos fere a liberdade sindical.

Estas garantias por já terem sido esmiuçadas no tópico anterior não serão aprofundadas novamente neste item.

Para Carla Tereza Martins Romar<sup>99</sup>, do artigo 2º da convenção n. 87 da OIT depreende-se uma divisão da liberdade sindical entre liberdade sindical coletiva e liberdade sindical individual.

A liberdade sindical coletiva assegura ao grupo de trabalhadores o direito de constituir o sindicato de sua escolha com a representatividade e base territorial que entenderem necessárias, independentemente da existência de outro sindicato com a mesma representatividade. Sob este aspecto da liberdade sindical, é possível afirmar, segundo a autora, que a OIT prega a pluralidade sindical em detrimento da unicidade sindical.

Já a liberdade sindical individual consiste na possibilidade dos empregadores e trabalhadores em sua individualidade de se filiarem ao sindicato que preferirem e de se desfiliarem quando assim desejarem. Pela liberdade sindical individual, não é possível compelir os trabalhadores a contribuir para sindicatos dos quais não são filiados<sup>100</sup>.

Ainda segundo a autora, a liberdade sindical nos termos da convenção em questão é composta pelos seguintes elementos, ratificando o tópico anterior:

- Liberdade de organização e constituição dos sindicatos;
- Liberdade de elaboração dos estatutos dos sindicatos de acordo com as leis gerais do país, que não podem estabelecer regras restritivas em relação e eles;

---

<sup>98</sup>A aquisição de personalidade jurídica por parte das organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações, não poderá estar sujeita a condições de natureza a restringir a aplicação das disposições dos arts. 2, 3 e 4 acima.

<sup>99</sup>ROMAR, Carla Teresa Martins. *Direito do Trabalho esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 719-720.

<sup>100</sup>É importante mencionar o entendimento de José Carlos Arouca no sentido de que atualmente há uma flexibilização por parte da OIT acerca da convenção n. 87 da CLT e, em razão desta flexibilização, aceita-se a exigência de contribuições por não filiados ao sindicato. (AROUCA, José Carlos. *Organização sindical no Brasil: passado: presente: futuro*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 128).

- Liberdade de escolha dos dirigentes do sindicato e de estipulação das normas de administração de acordo com seus estatutos e sem ingerência do Estado;
- Liberdade de filiação e de desfiliação;
- Liberdade de constituição de órgãos de representação mais abrangentes, com federações, confederações e centrais sindicais;
- Vedação de dissolução dos sindicatos por via administrativa

A referida convenção não proíbe o sistema confederativo de organização sindical, em federações e confederações em si. O impedimento estaria na junção do sistema confederativo com a obrigatoriedade de contribuições de sócios e não sócios, sem a necessidade de negociação ou concordância explícita.

Além disso, também não fere a liberdade sindical a extensão dos termos da convenção coletiva de trabalho aos trabalhadores não filiados ao sindicato, desde que esta negociação coletiva tenha sido dirigida pelo sindicato mais representativo, figura que será abordada no próximo tópico.

É importante apenas ressaltar que o Brasil não ratificou a convenção n. 87 da OIT exatamente em razão das restrições à liberdade sindical que ainda se fazem presentes no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo após a Constituição de 1988, tal como a unicidade sindical.

Inclusive, com o enfraquecimento dos sindicatos, uma saída para a crise sindical brasileira pode ser exatamente a aplicação da liberdade sindical em sua integralidade, o que será estudado com maior profundidade nos capítulos seguintes.

Já a convenção n. 98 da OIT, aprovada na 32ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho em Genebra, em 1 de julho de 1949, dispõe sobre o direito de sindicalização e negociação coletiva.

Segundo Arnaldo Sussekind<sup>101</sup>, as convenções n. 87 e 98 se complementam.

Veja-se:

E na reunião realizada na cidade norte-americana de São Francisco (1948) foi afinal aprovada a Convenção n. 87, considerada o mais importante tratado multilateral da OIT.

Esse instrumento normativo é completado pela Convenção n. 98, de 1949, referente ao “direito de sindicalização e de negociação coletiva”. Como escrevemos alhures, enquanto a primeira convenção objetiva garantir a liberdade sindical em relação aos poderes públicos,

---

<sup>101</sup>SUSSEKIND, Arnaldo, 2000. p. 1100.

a segunda tem por finalidade proteger os direitos sindicais dos trabalhadores frente aos empregadores e suas organizações, garantir a independência das associações de trabalhadores perante as de empregadores, e vice-versa, e, bem assim, fomentar a negociação coletiva.

A convenção n. 98, em seu artigo 4<sup>o</sup><sup>102</sup>, reconhece a importância da negociação coletiva no âmbito das relações de trabalho, incentivando que medidas sejam tomadas para estimular o pleno desenvolvimento e utilização desses mecanismos de negociação voluntária entre empregados e empregadores.

Esse ponto da convenção merece destaque, pois toca no ponto principal do presente trabalho que é demonstrar que as negociações coletivas são um importante instrumento para a efetivação dos direitos trabalhistas, inclusive quando se fala em flexibilização dos direitos estabelecidos pela legislação de cada país.

Para se falar em flexibilidade de direitos, é necessário que os sindicatos sejam fortes e autônomos. Caso contrário, verificar-se-ia um cenário de sindicatos atrelados aos interesses dos empregadores ou dos Estados, utilizando, com isso, as negociações coletivas para atender aos interesses dessas classes e não como forma de melhorar as condições de trabalho dos empregados.

Dessa premissa, tem-se a liberdade sindical ser considerada um princípio fundamental para o fortalecimento das organizações sindicais e para a busca da paz, o qual deve ser respeitado e aplicado em sua totalidade, com o mínimo de restrições possíveis.

Além disso, os artigos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup><sup>103</sup> da convenção em questão preveem a autonomia dos sindicatos no que tange a sua organização e administração interna,

---

<sup>102</sup>Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.

<sup>103</sup>Art. 1 — 1. Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego. 2. Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a: a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou deixar de fazer parte de um sindicato; b) dispensar um trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora das horas de trabalho ou com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

Art. 2 — 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e outras, quer diretamente quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração. 2. Serão particularmente identificadas a atos de ingerência, nos termos do presente artigo, medidas destinadas a provocar a criação de organizações de

proibindo ingerências de uma em relação às outras. Protege também os trabalhadores que querem se filiar a sindicatos ou ter uma participação ativa nas atividades sindicais de atos de discriminação por parte dos empregadores.

Nesse cenário, verifica-se que, na visão da OIT, o caminho para a busca da consecução dos anseios individuais e coletivos dos trabalhadores são as negociações coletivas, de modo que todas as medidas necessárias para o fortalecimento dos sindicatos, sujeitos dessas negociações, devem ser tomadas. Estas medidas seriam não só, mas principalmente a aplicação pelas legislações nacionais do princípio da liberdade sindical em todos os aspectos vistos neste capítulo.

### **2.3 O Comitê de Liberdade Sindical da OIT**

Conforme mencionado anteriormente, a OIT foi criada especialmente para melhorar as condições de trabalho e promover a liberdade sindical nos países. Para atingir essa finalidade, o órgão é composto não só por agentes estatais como também por representantes de empregadores e empregados. A importância desses representantes na OIT é reconhecida pela inclusão deles nos órgãos deliberativos, compondo inclusive o sistema de administração da Organização.

A OIT promove suas normas, recomendações e princípios aos países-membros por três sistemas: regular, provocado e especial<sup>104</sup>. O sistema de controle regular é exercido pela Comissão de Peritos em aplicação de Convenções e Recomendações e funciona a partir do envio de relatórios pelos estados-membros acerca do cumprimento das convenções e recomendações da OIT.

O sistema de controle de normas provocado se dá por meio de reclamações e queixas do descumprimento das normas da OIT pelos Estados e pelos empregadores.

Por último, há o sistema de controle de normas especial. Tão grande a importância da liberdade sindical para a OIT, que a considera um direito fundamental dos trabalhadores, foi criado, em 1951, o Comitê de Liberdade Sindical com a

---

trabalhadores dominadas por um empregador ou uma organização de empregadores, ou a manter organizações de trabalhadores por outros meios financeiros, com o fim de colocar essas organizações sob o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores.

<sup>104</sup>NICOLADELI, Sandro Lunard, 2017. p. 68-70.

finalidade de analisar as denúncias feitas pelas organizações de trabalhadores e empregadores acerca de eventuais violações à liberdade sindical pelos Estados-membros.

Além da análise de denúncias, o Comitê da Liberdade Sindical também desenvolve pesquisas a respeito do tema e visita países, fazendo relatórios dos diferentes modelos sindicais e o respeito destes à liberdade sindical.

Em outras palavras, o papel do Comitê de Liberdade Sindical é realizar o monitoramento da liberdade sindical nos diversos países, evitando e punindo os atos antissindicais.

O Comitê é um órgão submetido ao Conselho de Administração da OIT e é composto por um presidente independente, três representantes dos governos, três dos empregadores e três dos empregados.

Uma vez recebida a denúncia, o Comitê de Liberdade Sindical solicita informações ao Estado respectivo e, após uma análise, se entender pela violação à liberdade sindical, formula uma proposta de adequação para o Estado, verificando posteriormente se tais recomendações foram postas em práticas.

Ressalta-se que a própria existência do Comitê de Liberdade Sindical por si só já indica a importância do respeito à liberdade sindical no âmbito da OIT. Para o órgão, é a partir da liberdade sindical que se torna possível o respeito aos demais direitos trabalhistas. Nenhum outro direito é efetivo se as organizações sindicais não estiverem livres para serem atuantes na promoção dos interesses dos trabalhadores.

Ainda, o Comitê de Liberdade Sindical averigua o respeito à liberdade sindical independentemente de o país-membro ter ratificado as convenções n. 87 e 98. Entende-se que a liberdade sindical é assegurada pela própria Constituição da OIT e pela Declaração de Filadélfia. Com isso, ao se tornar membro, o Estado já concorda tacitamente com o princípio da liberdade sindical, devendo segui-lo tendo ratificado ou não as convenções há pouco citadas<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup>NICOLADELI, Sandro Lunard, 2017. p. 71.

É importante mencionar que o Comitê não trata de questões exclusivamente políticas, mas podem levar em conta os atos políticos que influenciem os direitos sindicais dos países-membros, em especial no que tange à liberdade sindical<sup>106</sup>.

Por fim, ressalta-se a importância do Comitê de Liberdade Sindical, por ser um órgão que reprime os atos antissindicais no mundo, tutelando os direitos humanos e fundamentais no plano internacional. Além disso, o Comitê possui o condão de estabelecer o diálogo tripartite construtivo para a promoção da liberdade sindical.

#### **2.4 Pluralidade sindical como forma de efetivação da liberdade sindical**

A pluralidade sindical, oposta ao modelo brasileiro de unicidade sindical, consiste na possibilidade de existência de mais de uma organização sindical na mesma base territorial representando os interesses de uma coletividade comum.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento<sup>107</sup>, a pluralidade sindical pode ser total, nas hipóteses em que atinge todos os níveis de organização sindical; ou restrita, quando nos diferentes níveis das entidades sindicais se mistura com a unicidade sindical.

Nesse sistema, as mais inúmeras e diferenciadas estruturas sindicais são possíveis. Pelo âmbito social, é possível a divisão ou o agrupamento de trabalhadores e empregadores. No âmbito profissional, os sindicatos dos trabalhadores podem agrupar membros de uma mesma atividade ou profissão, independentemente da categoria econômica de seus empregadores.

É possível também os sindicatos por empresa que representam empregados de diversas profissões e atividades, mas que trabalham para o mesmo empregador e, por isso, possuem aspectos em comum.

Ainda, os sindicatos podem se formar por ramo da economia ou por base territorial, agrupando ou não profissões ou atividades semelhantes, claro tendo em mente o laço comum que une aqueles trabalhadores.

---

<sup>106</sup>NICOLADELI, Sandro Lunard; FRIEDRICH, Tatyany Scheila. *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2013. p. 25.

<sup>107</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 194.

A respeito da pluralidade sindical, vale transcrever o entendimento de José Francisco Siqueira Neto<sup>108</sup>:

Pluralismo sindical consiste na possibilidade de várias organizações sindicais representarem concorrentialmente uma mesma coletividade de trabalhadores e de empregadores, na proporção de seus respectivos associados, ou de acordo com o critério de representatividade estabelecido pela legislação. O pluralismo sindical é uma possibilidade e não uma obrigação, é a expressão da liberdade de escolha. Pode conviver, contudo, com sistemas de sindicalização livre ou obrigatória. Combinado com a sindicalização livre é a essência da liberdade sindical, e a mais perfeita expressão da Convenção 87 da OIT.

Do referido conceito, depreende-se que a pluralidade sindical nada mais é do que a valorização da manifestação da vontade dos trabalhadores de escolherem quem irá representá-los na defesa de seus interesses perante à classe empresarial.

A pluralidade é uma possibilidade e não uma obrigação, exatamente porque ela deve ser quista pelos trabalhadores e não imposta pela lei. Neste sistema, é possível a existência inclusive da unidade sindical, se assim for do interesse da coletividade.

De acordo com o entendimento da OIT, consubstanciado em especial na convenção n. 87, a liberdade sindical é condição para o progresso das nações e para a efetivação da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, é inalcançável sem a valorização do trabalho humano.

A pluralidade sindical é a manifestação dessa liberdade<sup>109</sup>. Em um sistema de pluralidade sindical, todo o modelo sindical é organizado conforme os interesses e vontades dos trabalhadores, aumentando significativamente as chances de estes se sentirem efetivamente representados perante a parte contrária, que na maioria dos momentos é o empregador, mas também pode ser o Estado.

É importante lembrar que a própria origem das associações sindicais se deu pela possibilidade de os trabalhadores, agrupados, terem maior força para pleitear melhores condições de trabalho. Para o fortalecimento dessas associações, é necessário existir uma identidade entre os membros desses grupos que, por se sentirem na mesma situação, se unem solidariamente para um bem comum.

---

<sup>108</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999. p. 104.

<sup>109</sup>MAGANO, Octavio Bueno, 1993. p. 44.

Caso não haja tal identidade, a tendência é de enfraquecimento do grupo com sua consequente dispersão. Na unicidade sindical, por imposição legal, não é possível esta dispersão. No entanto, ela se manifesta pelo baixo número de filiados aos sindicatos e pela baixa representatividade. Quando o ordenamento jurídico não obriga o pagamento de contribuições sindicais por não filiados, a falta de representatividade se verifica também pela baixa arrecadação dessas entidades sindicais.

Pela OIT, portanto, só há liberdade sindical plena, condição essencial na busca do trabalho decente e digno, quando os trabalhadores podem se reunir em sindicatos da forma que melhor lhes convierem em qualquer nível, ou seja, dentro de um modelo de pluralidade sindical<sup>110</sup>.

Tanto é assim, que o Brasil se encontra na lista negra do Comitê de Liberdade Sindical da OIT por não ter ratificado até hoje a convenção n. 87. Em 1989, inclusive, a Confederação Sindical Internacional denunciou o Brasil perante o referido Comitê, acusando-o de violar direitos sindicais. Essa denúncia foi acolhida pelo órgão em especial pela unicidade sindical prevista pelo artigo 8º da Constituição de 1988<sup>111</sup>.

Na pluralidade sindical, é possível a existência de conflitos de representatividade entre os sindicatos. Esses conflitos ocorrem quando dois ou mais sindicatos se reconhecem como representativos do mesmo grupo de trabalhadores, no que tange à condução das negociações coletivas.

Sob o ponto de vista de fortalecimento das reivindicações dos trabalhadores, se verificou ser importante auferir o sindicato que deve encabeçar as tratativas com a empresa ou o sindicato patronal, inclusive para melhor organização e objetividade das pretensões.

Ressalva-se que nada impede que outras entidades sindicais existam na mesma categoria ou profissão ou empresa na mesma base territorial ou ainda na mesma empresa e representem aqueles mesmos trabalhadores, entretanto, apenas no tocante às negociações coletivas, o sindicato considerado mais representativo falará em nome dos trabalhadores.

---

<sup>110</sup>NICOLADELI, Sandro Lunard, 2017. p. 43.

<sup>111</sup>AROUCA, José Carlos, 2019. p. 95.

Existem diversas formas de solução desses conflitos de representatividade, sendo que eles de forma alguma podem ser interpretados como um obstáculo para a aplicação da pluralidade em um ordenamento jurídico, tal como ocorreu no Brasil.

A OIT permite e aceita a escolha do sindicato mais representativo com o objetivo de que a pluralidade seja implementada em detrimento da unicidade sindical, em sua melhor efetivação possível, considerando os problemas práticos que seriam enfrentados sem o critério de representatividade<sup>112</sup>.

Com isso, cabe à jurisprudência ou à própria lei prever os critérios de definição da entidade mais representativa, sendo que os critérios de importância, atividade e independência são importantes e devem ser levados em conta. Nos diversos países onde se adota a pluralidade sindical, se verifica a definição por meio do sindicato com maior número de filiados, pelo maior tempo de existência, ou ainda, através do voto dos próprios trabalhadores, prevalecendo a vontade da maioria, sendo este último um critério bastante interessante sob o ponto de vista do sentimento de representatividade dos trabalhadores para com seu sindicato.

A esse respeito vale mencionar que, para José Francisco Siqueira Neto<sup>113</sup>, os critérios de definição da entidade mais representativa são:

Quantitativos, em que prepondera a consistência numérica de uma determinada dimensão geográfica, e de uma dada natureza (número de associados, de delegados de pessoal, de componentes nos comitês de empresa, de contribuintes, de trabalhadores e empregadores efetivamente representados, de votos específicos);  
Qualitativos, que valorizam a independência em relação à contraparte, a experiência e a antiguidade sindical;  
Institucionais, que privilegiam a participação das organizações nos órgãos públicos;  
Ideológicos, que enaltecem determinadas passagens históricas, como a resistência patriótica durante a ocupação da França;  
Funcionais, que relevam os instrumentos coletivos firmados fora do âmbito exclusivo da empresa;  
Estruturais, que enaltecem um determinado tipo de estrutura organizativa, invariavelmente, a confederativa;  
De estabilidade e continuidade do sujeito da negociação, que optam pela continuidade das organizações sindicais na negociação coletiva.

---

<sup>112</sup>No tocante menciona-se novamente o entendimento de José Carlos Arouca no sentido de que a aceitação pela OIT da figura do sindicato mais representativo trata-se, em verdade, de uma flexibilização da convenção n. 87. AROUCA, José Carlos, 2019. P. 126.

<sup>113</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco, 1999. p. 109-110.

A indicação do sindicato mais representativo não seria incompatível com a pluralidade sindical, em especial quando se dá a possibilidade de os trabalhadores elegerem este sindicato e aos demais que não forem eleitos de solicitarem novas eleições de tempos em tempos. Tal indicação pode ser entendida apenas como uma forma de possibilitar em termos práticos a implementação da pluralidade.

Quando há conflitos entre dois ou mais sindicatos, os países que aplicam a pluralidade sindical possuem órgãos administrativos para resolverem o problema. A título de exemplo, menciona-se o *National Labor Relations Board*, nos Estados Unidos, e o *Central Arbitration Committee*, na Inglaterra.

Ainda, é importante mencionar os argumentos contrários à pluralidade sindical por aqueles que defendem o sistema da unicidade. Para os defensores da unicidade sindical, a pluralidade enfraquece os trabalhadores em sua luta contra seus oponentes, quais sejam os empregadores e em alguns momentos o Estado. Com isso, a unicidade seria uma forma de proteção dos trabalhadores<sup>114</sup>.

Isso porque, a pluralidade sindical permitiria a fragmentação dos sindicatos e que entidades pequenas e fracas fossem criadas. Isso dividiria os trabalhadores e, conseqüentemente, causaria um enfraquecimento de suas reivindicações.

Nesta linha de argumentação, como já mencionado anteriormente, o agrupamento dos trabalhadores em sindicatos se fez necessário em sua origem, pois juntos eles se tornam mais fortes perante os empregadores, fazendo com que, no âmbito coletivo, desapareça o desequilíbrio entre as partes existentes nas relações individuais de trabalho.

A fracionalização excessiva das entidades sindicais, portanto, vai de encontro com esta ideia de fortalecimento por agrupamento.

Além disso, as empresas se articulariam para possibilitar a criação de sindicatos de trabalhadores que competissem com aqueles fortes e combativos, na primeira grande greve que ocorresse. Não obstante, aumentaria o número de sindicatos atrelados a partidos políticos, religiões e outras ideologias alheias às relações de trabalho, o que deve ser evitado.

---

<sup>114</sup>LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011. p. 117.

No entanto, percebe-se que tais argumentos não se sustentam para obstaculizar a pluralidade sindical. Como dito anteriormente, a pluralidade sindical não obsta a unidade sindical. Com esse princípio, a unidade é uma escolha dos trabalhadores e não uma imposição da lei.

Nada impede que os trabalhadores, percebendo uma necessidade de união maior para fortalecimento de suas reivindicações, se unam em um só sindicato por categoria ou profissão, por exemplo.

Além disso, o enfraquecimento dos sindicatos muito se dá pelo fato de os trabalhadores não se sentirem representados pelos sindicatos aos quais eles estão obrigatoriamente vinculados. Muitas vezes, os próprios entendimentos dos sindicatos não estão em concordância com as pretensões da maioria dos trabalhadores.

A situação piora com a unicidade sindical em conjunto com o pagamento compulsório de contribuições sindicais por não filiados. Nesta hipótese, os sindicatos não possuem nenhum incentivo de se aproximarem de seus trabalhadores já que possuem a garantia de representação e de receita.

Não obstante, há ordenamentos jurídicos, como o caso brasileiro, em que, mesmo no sistema da unicidade sindical, verifica-se um grande número de sindicatos em razão do desmembramento e da dissociação. Pelo desmembramento, os sindicatos se fracionam em bases territoriais menores. Já pela dissociação, a divisão é de categorias mais específicas.

No Brasil, por exemplo, em razão do longo período em que as contribuições sindicais eram compulsórias, os sindicatos, visando essas receitas, passaram a se desmembrar e se dissociar em categorias menores que, muitas vezes, não se justifica, além da existência de sindicatos em bases territoriais quase sempre no mínimo legal que, no caso, é o município.

Em outras palavras, o alto número de sindicatos não é uma característica exclusiva da pluralidade sindical. Ao contrário, é possível verificar um sindicato único no modelo da pluralidade sindical e um alto número de entidades sindicais na unicidade sindical, o que faz com que a preocupação com a pulverização de sindicatos não seja um impeditivo para o reconhecimento da pluralidade.

E ainda que a multiplicação do número de sindicatos ocorresse exclusivamente na pluralidade sindical, o Comitê de Liberdade Sindical já se posicionou no sentido de que o fato de os trabalhadores poderem se beneficiar com a não multiplicação dos sindicatos não é motivo suficiente para levar os Estados a intervirem na organização sindical, em especial pela via legislativa.

A verdade a respeito dos argumentos contrários da pluralidade sindical é que esta permite uma competitividade entre os sindicatos, fazendo com que estes tenham que, o tempo todo, se movimentar para estarem próximos dos trabalhadores, entendendo seus anseios e lutando por suas reivindicações. Não há espaço para sindicatos acomodados, pois o sindicato mais representativo pode mudar de tempos em tempos de acordo com a vontade dos envolvidos, e para o sindicato não perder espaço, ele deve ser atuante e combativo.

Na pluralidade sindical, fica a cargo dos trabalhadores decidirem se o fracionamento ou a união em um sindicato único é a melhor saída. Ademais, com a globalização e a intensificação da competitividade do mercado mundial, se tornou necessária a rápida adaptação das relações de trabalho às mudanças deste mercado, a qual é dificultada na unicidade sindical. Com a pluralidade, os sindicatos têm o condão de se subdividir ou de se unir com facilidade conforme sentir necessidade, diferente de um sistema no qual se faz necessária uma mudança legislativa para sua melhoria.

Portanto, sob a ótica da OIT, o princípio da pluralidade é o instrumento para o alcance da liberdade sindical, sendo com esta o elemento garantidor do fortalecimento da classe dos trabalhadores e da valorização do trabalho humano decente.

Em conjunto com a pluralidade sindical, a OIT considera a negociação coletiva outro elemento essencial da liberdade sindical. Ressalta que os próprios trabalhadores e empregadores devem ter a liberdade de definir o nível em que se deve dar a negociação. Tamanha a sua importância no cenário da flexibilização dos direitos trabalhistas, objeto do presente estudo, abordar-se-á o tema de maneira aprofundada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 3 – REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE SINDICAL

Uma vez analisada a organização sindical sob a ótica da OIT, que prega a liberdade sindical como forma de fortalecimento dos sindicatos, faz-se necessário o estudo aprofundado da representação e da representatividade sindical.

Isso porque, a problemática da organização sindical brasileira versa sobre a ausência de representatividade dos sindicatos brasileiros. Apesar de os sindicatos serem os representantes dos trabalhadores e empregadores, por força da própria Constituição de 1988, eles não são representativos, o que nos força à análise das diferenças entre esses dois conceitos.

### 3.1 As entidades sindicais e a representação legal

O vocábulo sindicato significa o “agrupamento de uma classe para defesa de seus interesses econômicos e sociais”<sup>115</sup> e tem por origem a palavra síndico<sup>116</sup> que, por sua vez, “é o indivíduo eleito para zelar ou defender os interesses de uma associação ou de uma classe”<sup>117</sup>.

Ainda, o termo “sindicato” pode ser entendido em sentido estrito, significando a entidade de primeiro grau dentro do sistema confederativo sindical brasileiro; e no sentido mais amplo, referindo-se às organizações sindicais de um modo geral<sup>118</sup>.

Nesse sentido, no sentido amplo da palavra, para os diferentes autores, sindicato pode ser conceituado da seguinte forma:

---

<sup>115</sup>AURELIO. *Dicionário do Aurélio Online*, 2019. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/sindicato>. Acesso em: 01 jul. 2019, às 23h12.

<sup>116</sup>MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=sindicato>. Acesso em: 01 jul. 2019, às 23h16.

<sup>117</sup>Ibid.

<sup>118</sup>SCUDELER NETO, Julio Maximiano, 2007. p. 91.

Sindicatos são entidades associativas permanentes, que representam trabalhadores vinculados por laços profissionais e laborativos comuns, visando a tratar de problemas coletivos das respectivas bases representadas, defendendo seus interesses trabalhistas e conexos, com o objetivo de lhes alcançar melhores condições de labor e vida<sup>119</sup>.

O sindicato é um sujeito coletivo porque é uma organização destinada a representar interesses de um grupo, na esfera das relações trabalhistas, tem direitos, deveres, responsabilidades, patrimônio, filiados, estatutos, tudo como uma pessoa jurídica. Bastaria dizer, em linguagem kelseniana, que o sindicato é um centro de imputação da norma jurídica, o que lhe confere legitimidade para atuar como sujeitos de direitos<sup>120</sup>.

O sindicato como a associação que tem por finalidade coordenar e defender interesses profissionais e econômicos de trabalhadores (em sentido amplo) e empregadores<sup>121</sup>.

Depreende-se dos referidos conceitos que sindicato é uma associação de trabalhadores e empregadores com a função de representação destes indivíduos que se agruparam, o que pressupõe uma representatividade da entidade para com o grupo. No entanto, na prática, o que se verifica na realidade brasileira é um distanciamento dos dois conceitos.

É importante mencionar que sindicato não se confunde com a associação profissional, uma vez que esta visa regular o exercício de determinada profissão enquanto que aquele tem por objetivo a coordenação dos interesses econômicos e sociais de seus associados. O sindicato também não se assemelha à sociedade, já que esta visa lucro. Da mesma forma, distingue-se da cooperativa, que visa a prestação de um serviço a seus usuários e, com isto, há um interesse econômico imediato, ao contrário do sindicato que defende os interesses de seus membros sem relevância de seu caráter econômico, ainda que de forma direta e imediata<sup>122</sup>.

A legislação trabalhista brasileira não traz uma definição jurídica para o termo sindicato, entretanto, prevê suas finalidades, prerrogativas e deveres nos artigos 511, *caput*<sup>123</sup>, 513<sup>124</sup> e 514<sup>125</sup> da CLT.

---

<sup>119</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 77.

<sup>120</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 255.

<sup>121</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro, 2017. p. 114.

<sup>122</sup>MAGANO, Octavio Bueno, 1993. p. 95-96.

<sup>123</sup>É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou

Em conformidade com o significado do vocábulo, para o artigo 513 da CLT, sindicato é a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses econômicos ou profissionais. Um detalhe importante da legislação trazido por este artigo é a possibilidade tanto dos trabalhadores como também dos empregadores se associarem, formando uma entidade sindical. Além disso, não só os empregados celetistas podem se agrupar em sindicato, mas também os agentes, os trabalhadores autônomos e os profissionais liberais.

Ainda, destaca-se que dentre as prerrogativas do sindicato está a de representação dos associados perante as autoridades administrativas e judiciárias.

No tocante à natureza jurídica do sindicato, tem-se que antes da Constituição de 1988 as entidades sindicais eram consideradas pessoas jurídicas de direito público por estarem totalmente subordinadas ao Estado, realizando funções delegadas do Poder Público. A estrutura e funcionamento dos sindicatos também eram equivalentes aos órgãos estatais, o que reforçava este entendimento.

A natureza pública dos sindicatos era comum nos regimes não democráticos, nos quais havia a construção teórica do corporativismo, como era o caso do Brasil.

profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

<sup>124</sup>São prerrogativas dos sindicatos:

- a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida;
- b) celebrar contratos coletivos de trabalho;
- c) eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal;
- d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal;
- e) impor contribuições a todos àqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

Parágrafo Único. Os sindicatos de empregados terão, outrossim, a prerrogativa de fundar e manter agências de colocação.

<sup>125</sup>São deveres dos sindicatos:

- a) colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;
- b) manter serviços de assistência judiciária para os associados;
- c) promover a conciliação nos dissídios de trabalho.
- d) sempre que possível, e de acordo com as suas possibilidades, manter no seu quadro de pessoal, em convênio com entidades assistenciais ou por conta própria, um assistente social com as atribuições específicas de promover a cooperação operacional na empresa e a integração profissional na Classe.

Parágrafo único. Os sindicatos de empregados terão, outrossim, o dever de:

- a) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
- b) fundar e manter escolas de alfabetização e prevocacionais.

Após o advento da Constituição de 1988, com a proibição pelo artigo 8º, inciso I da interferência e intervenção estatal nas organizações sindicais, o sindicato passou a ser considerado pessoa jurídica de direito privado. Este não é mais criado pelo Estado, tampouco é necessária autorização estatal ou cumprimento de quaisquer exigências estatais para tanto. Além disso, é a assembleia que aprova o estatuto da entidade, sua diretoria e inclusive sua fundação.

Nesse sentido, vale mencionar as palavras de Amauri Mascaro Nascimento:

Estão afastadas, com o desaparecimento do corporativismo, as concepções publicistas. O interesse coletivo não se identifica com o interesse público e o estatal. Foram confundidos à época da concepção publicista de sindicato. Porém, essa posição doutrinária foi superada pelo princípio da liberdade sindical. Os sindicatos, nesta perspectiva, são considerados entes de direito privado, representam particulares, são criados exclusivamente por iniciativa destes, para a representação e defesa dos seus interesses<sup>126</sup>.

Mauricio Godinho Delgado vai além e afirma que o sindicato é um ente privado<sup>127</sup> necessariamente coletivo e autônomo, não se tratando de um mero agrupamento permanente de duas ou mais pessoas, citando, ainda, que um dos objetivos essenciais das entidades sindicais é a defesa dos interesses coletivos profissionais e econômicos dos membros envolvidos<sup>128</sup>.

Menciona-se, ainda, uma terceira corrente a qual entende ser o sindicato uma pessoa jurídica de direito social, não se enquadrando como pessoa jurídica de direito público ou privado. Isto se daria pelo poder normativo do sindicato que negocia coletivamente, pactuando os contratos coletivos. Um dos defensores dessa corrente é o mexicano Mario de La Cueva.

Quanto a esta terceira corrente, vale mencionar novamente Mauricio Godinho Delgado<sup>129</sup>, em razão de suas críticas à teoria. Veja-se:

---

<sup>126</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 255.

<sup>127</sup>A respeito da natureza jurídica do sindicato, Pedro Paulo Teixeira Manus entende que a natureza jurídica de uma entidade sindical pode ser tanto pública como privada a depender do interesse e do momento histórico pelo qual passa o Estado. (MANUS, Pedro Paulo Teixeira, 2001. p 104-105).

<sup>128</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 126.

<sup>129</sup>Ibid. p. 127.

A explicação teórica fundada na noção de Direito Social, contudo, é caracterizada por insuplantáveis problemas. Na versão dos dois autores citados, esses problemas agravavam-se, por estar ainda claramente influenciada por certo viés publicístico, tendente a enxergar o exercício de algumas funções públicas pelas entidades sindicais.

Além disso, a visão de Direito Social, se pertinente, não englobaria apenas o Direito do Trabalho (e seu segmento juscoletivo), mas diversos outros de forte matiz sociocoletivo, como o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor.

O artigo 8º, inciso III, da Constituição de 1988<sup>130</sup> traz também as funções do sindicato. A respeito deste artigo, Amauri Mascaro Nascimento<sup>131</sup> entende que:

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

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

Interesses coletivos são os que abrangem a totalidade da categoria.

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

Pela função representativa, o sindicato age em nome de sua categoria, defendendo seus interesses. Esta defesa de interesses se verifica no relacionamento do sindicato com a parte contrária (empregados, representados por seu sindicato profissional ou empregadores, a depender do sindicato a que se trata), com o Estado e com a própria sociedade civil. O sindicato também atua extrajudicialmente e judicialmente. Judicialmente, em sua função representativa nos dissídios coletivos, nos casos de substituição processual e sob mandato, em favor dos trabalhadores individualmente.

Os interesses coletivos defendidos pelos sindicatos abrangem, segundo José Carlos Arouca<sup>132</sup>, os interesses de classe, de representação, político-sociais e categoriais. Os interesses de classe relacionam-se às melhores condições de trabalho e remuneração, proteção contra dispensas coletivas etc. Os interesses de representação se

---

<sup>130</sup>Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

<sup>131</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 321.

<sup>132</sup>AROUCA, José Carlos, 1988. p. 152-154.

referem à ampliação do quadro social, contribuições de custeio e imunidade para os dirigentes sindicais. Os interesses político-sociais seriam a defesa da democracia e da soberania nacional. E por fim, os interesses categoriais correspondem às reivindicações do grupo profissional que são levadas à negociação, os quais se materializam na norma coletiva.

Em outras palavras, em um primeiro momento, os interesses coletivos corresponderiam ao aperfeiçoamento dos contratos de trabalho e das relações sindicais, entretanto, também abrangem as ações políticas dos sindicatos com o intuito de combate ao desemprego, à inflação e à defesa da economia nacional, confundindo-se com os interesses de toda a coletividade e da Nação.

A função negocial do sindicato consiste na celebração dos contratos coletivos, criando regras jurídicas para os envolvidos a respeito de aspectos econômicos e sociais das relações de trabalho. Trata-se de uma verdadeira fonte de direito positivo, podendo sanar lacunas da lei, detalhá-la ou mesmo criar institutos novos. Sob o ponto de vista dos trabalhadores, a função negocial é exclusiva dos sindicatos profissionais. Já sob a perspectiva dos empregadores, os sindicatos econômicos negociam as convenções coletivas de trabalho, podendo os empregadores negociarem diretamente os acordos coletivos de trabalho.

Pela função assistencial, é comum a prestação de serviços pelos sindicatos a seus filiados de caráter educacional, médico, jurídico, dentre outros<sup>133</sup>.

Mauricio Godinho Delgado<sup>134</sup> defende ainda as funções política e econômica das entidades sindicais. Segundo o autor, os dispositivos da CLT que vedam tais atividades não foram recepcionados pela Constituição de 1988, pois vão de encontro com a autonomia sindical e a liberdade de associação. No entanto, apesar da permissão, o autor não recomenda a vinculação dos sindicatos às atividades políticas, em razão do desgaste que isto pode significar para a instituição.

---

<sup>133</sup>Segundo Amauri Mascaro Nascimento, a função assistencial não é unânime na doutrina. Para alguns autores, tratar-se-ia de uma atribuição imprópria que desvirtua o sindicato de sua função principal. Esta função assistencial caberia ao Estado e não ao sindicato. No entanto, o próprio autor diverge deste posicionamento, afirmando que desde sua origem, o sindicato presta serviços assistenciais. Inclusive, os primeiros entes criados eram para socorro mútuo e de assistência social dos seus associados. (NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 322-324).

<sup>134</sup>DELGADO, Mauricio Godinho, 2015. p. 105-106.

Amauri Mascaro Nascimento<sup>135</sup> trata também da função parafiscal, que seria o poder do sindicato de impor contribuições mesmo às pessoas que não são associadas da entidade. Essa função é vista como uma lesão à liberdade sindical individual e por isso não é unânime.

Do contexto ora exposto, tem-se que, em um primeiro momento, não faria sentido a diferenciação dos conceitos de representação e representatividade, já que a representatividade seria inerente à figura do sindicato por seu próprio conceito, natureza jurídica e funções.

No entanto, na prática, se verifica que tais conceitos não se confundem, sendo a representação relacionada com a legalidade e a representatividade ligada à legitimidade.

A representação é, portanto, a concessão de poderes dada pela Constituição ou pela lei para os sindicatos atuarem em nome de determinado grupo.

Sob este viés, no ordenamento jurídico brasileiro, o poder de representação do sindicato decorre do artigo 8º, inciso III<sup>136</sup> da Constituição de 1988, que atribuiu o papel de representação de toda a categoria aos sindicatos na defesa dos direitos individuais e coletivos dos envolvidos.

Ainda na esfera constitucional e reforçando o poder de representação dos sindicatos, o inciso VI do artigo 8º previu a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho, o que nos leva ao monopólio das entidades sindicais neste âmbito. Além disso, cabe também ao sindicato ajuizar dissídio coletivo, nos termos do artigo 114, §2º da Constituição de 1988<sup>137</sup>.

O inciso II do artigo em estudo prevê que o sindicato representa a categoria profissional ou econômica na base territorial definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, que nunca pode ser inferior a um município. Ou seja, no Brasil, há a figura do sindicato único por força constitucional, no qual o sindicato

---

<sup>135</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 322.

<sup>136</sup>Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

<sup>137</sup>Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

representa todos os trabalhadores da categoria, sejam eles filiados ou não à entidade (artigo 611 da CLT<sup>138</sup>). Em consequência, os termos das normas coletivas abrangem a todos também.

É importante mencionar que os trabalhadores se enquadram em determinada categoria de acordo com a atividade econômica preponderante de seu empregador, salvo nos casos das categorias diferenciadas.

Na legislação infraconstitucional, em conformidade com o texto constitucional, tem-se o já citado artigo 513 da CLT, segundo o qual incumbe ao sindicato representar os interesses gerais da categoria perante as autoridades administrativas e judiciárias e, em seu nome, celebrar convenções coletivas de trabalho; bem como o artigo 857 da CLT<sup>139</sup> pelo qual é prerrogativa do sindicato suscitar dissídio coletivo.

### **3.2 A autonomia privada coletiva**

Nesse cenário de representação sindical, faz-se importante a análise da autonomia privada coletiva, pois é através da vontade coletiva que os trabalhadores se mobilizam e se organizam para autorregular seus interesses, tendo o ente sindical capacidade para representá-los na solução dos conflitos envolvendo as relações de trabalho.

A respeito da interligação da representação sindical e da autonomia da vontade coletiva, vale mencionar os conceitos desta última expressão trazidos pela doutrina:

---

<sup>138</sup>Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

<sup>139</sup>A representação para instaurar a instância em dissídio coletivo constitui prerrogativa das associações sindicais, excluídas as hipóteses aludidas no art. 856, quando ocorrer suspensão do trabalho. Parágrafo único. Quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional, poderá a representação ser instaurada pelas federações correspondentes e, na falta destas, pelas confederações respectivas, no âmbito de sua representação.

Para o Direito do Trabalho, a autonomia privada coletiva pode ser entendida como a possibilidade que os sindicatos têm de atuar por si, para tratar de assuntos e questões do interesse dos seus representados no que se refere preponderantemente às relações de trabalho, sem a intervenção e interferência do Estado<sup>140</sup>.

Constitui o poder atribuído a alguém de regulamentar e governar os próprios interesses. A autonomia coletiva é a pedra angular em matéria de relações coletivas do trabalho. Significa o poder que têm os grupos organizados de representação e solução direta dos próprios interesses<sup>141</sup>.

As entidades sindicais, representativas de um determinado grupo, a categoria, no caso brasileiro, possui a capacidade de criar direitos e obrigações em nome de seus representados a partir de uma auto-organização e uma autorregulamentação com o intuito de solucionar os conflitos coletivos de trabalho pelo estabelecimento da negociação coletiva.

A autonomia privada coletiva posiciona-se, portanto, entre a autonomia individual, na qual a vontade dos indivíduos leva a criação de direitos e obrigações a si mesmos, e a autonomia pública ou estatal, que seriam as ações do Estado que obrigam a toda a sociedade. Além disso, se diferencia a autonomia coletiva, que se traduz pela possibilidade de solução de conflitos pela via negocial, da autonomia individual, pela qual os indivíduos estabelecem direitos e obrigações a si próprios através da vontade.

No entanto, apesar dessa óbvia diferenciação, a autonomia coletiva não se trata de um contraponto da autonomia individual, mas sim de uma extensão desta última, já que o grupo se une para defender seus interesses em comum e formar suas próprias normas.

E, nesse cenário, tem-se que os interesses coletivos, indivisíveis, não podem satisfazer as necessidades individuais dos membros dos grupos, mas sim a coletividade, fazendo com que os interesses coletivos se sobreponham aos interesses individuais<sup>142</sup>, tudo em sincronia ao interesse público, nos termos do artigo 8º, *caput* da CLT<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup>VERSUTTO, Ednei. *Autonomia da vontade coletiva: análise do modelo da unicidade sindical e possibilidade perante a estrutura da pluralidade de representação*. 2005. 254f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. p. 31.

<sup>141</sup>BELTRAN, Ari Possidonio apud LAIMER, Adriano Guedes. *O novo papel dos sindicatos*. São Paulo: LTr, 2003. p. 39.

<sup>142</sup>VERSUTTO, Ednei, 2005. p. 34.

<sup>143</sup>As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas

A esse respeito, vale mencionar o entendimento de Dorothee Susanne Rudiger<sup>144</sup>:

A autonomia coletiva põe o grupo em relação ao indivíduo numa posição de soberania, que significa, no âmbito do direito do trabalho, o poder de imposição de um regramento da relação de trabalho. De outro lado, autonomia significa, em relação ao poder público, independência, isto é, liberdade de auto constituição e autodeterminação e não soberania, pois este se desvanece na quadra da soberania do Estado.

A tutela dos interesses grupais presume um direito à formação de uma organização sindical, à ação sindical destinada a modificar as condições de trabalho e ao contrato coletivo com eficácia normativa para a disciplina dos interesses das categorias em questão.

E também de Cristiane Rozicki<sup>145</sup>:

Interesse coletivo é o interesse de uma pluralidade de pessoas, as quais buscam idoneamente a satisfação de suas necessidades comuns. Sendo a combinação dos interesses individuais, o interesse coletivo pretende atender às necessidades da coletividade e é, por isso mesmo, indivisível, isto é, constitui uma reivindicação que se comunica a todas as pessoas igualmente [...] não se confunde com o interesse público, o que lhe atribui uma natureza privada, retirada da esfera estatal, já que é seu possuidor um grupo determinado de pessoas particulares [...]. Dessa forma, a garantia do interesse coletivo dos grupos estaria fundamentada no princípio da autonomia privada coletiva dos sindicatos.

Em resumo, a autonomia privada coletiva significa o poder reconhecido aos grupos sociais de regerem seus interesses coletivos, servindo não só para a proteção dos trabalhadores como também para a harmonização das relações coletivas de trabalho e para a busca da justiça social. Os interesses desses grupos estão entre os interesses individuais e os interesses em geral, ou seja, a autonomia coletiva está cercada pela autonomia privada e pela autonomia pública<sup>146</sup>.

Tendo em vista a livre organização sindical, sem qualquer controle ou ingerência do Estado, a autonomia privada coletiva acaba sendo o fundamento da negociação coletiva de trabalho. Esse é um instrumento pelo qual as próprias partes

---

gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

<sup>144</sup>RUDIGER, Dorothee Susanne. *O contrato coletivo no direito privado: contribuições do direito do trabalho para a teoria geral do contrato*. São Paulo: LTr, 1999. p. 99.

<sup>145</sup>ROZICKI, Cristiane. *Aspectos da liberdade sindical*. São Paulo: LTr, 1998. p. 93.

<sup>146</sup>VERSUTTO, Ednei, 2005. p. 37.

buscam uma composição para a regência das relações de trabalho. E as partes não agem sozinhas por si só, mas sim representadas, pela entidade sindical.

A autonomia privada coletiva foi validada pela Constituição de 1988 nos artigos em que esta permite a flexibilização dos direitos ali reconhecidos através de negociação coletiva de trabalho (artigo 7º, incisos VI, XIII e XXVI), com participação obrigatória das entidades sindicais (artigo 8º, inciso VI), bem como pela possibilidade de eleição de árbitro, caso a negociação coletiva seja frustrada (artigo 114, § 1º).

A organização sindical, portanto, tem regras próprias e que inferem nas relações individuais de trabalho de forma coercitiva por força da autorização constitucional que possui para agir assim, ou seja, a ordem jurídica constitucional é o fundamento da atuação da autonomia privada coletiva.

Em outras palavras, a Constituição de 1988 reconhece a organização sindical, a qual inclusive faz parte do Estado Democrático de Direito instituído com esta carta magna, indicando ainda que o Estado não deve interferir na atuação da autonomia privada coletiva.

A esse respeito, é importante mencionar o entendimento de Ednei Versutto<sup>147</sup> no sentido de encará-la como uma independência, sob dois vieses: a independência em relação ao poder público e a independência negocial. Isto porque, esta forma de ver a autonomia privada coletiva nos leva à liberdade sindical como modelo ideal de organização sindical, tal como defendido pela OIT, reforçando que a liberdade sindical plena pode ser a chave para o alcance da representatividade pelas entidades sindicais, que hoje se mostra ausente na organização sindical brasileira.

Para o autor, a independência em relação ao poder público corresponde à liberdade de autoconstituição e autodeterminação, não podendo o Estado interferir na constituição ou atos do sindicato. Já a independência negocial se dá pelo dever do Estado de se abster de editar leis sobre assuntos que poderiam ser objeto de negociação coletiva.

Sob este último aspecto, tem-se que a independência negocial não é irrestrita e alcança seu ponto de equilíbrio pelos meios de autotutela de solução de

---

<sup>147</sup>Ibid. p. 37-38.

conflitos, tal como a greve, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para alcançar a solução almejada, como ocorre no exercício do Poder Normativo.

Com isso, a liberdade sindical existiria por si só independentemente de quaisquer restrições impostas por lei, em razão da própria autonomia da vontade. Em outras palavras, a autonomia coletiva privada em sua concepção mais ampla abrange o poder de elaboração de normas coletivas, a liberdade sindical e a autotutela dos trabalhadores<sup>148</sup>. A vontade de criar associações sindicais deve se dar com liberdade.

No entanto, o que se verifica na prática é que o poder de organização e representação da entidade sindical é determinante na maior ou menor ingerência do Estado na relação negocial das partes.

### **3.3 A representatividade sindical**

Conforme visto anteriormente, da finalidade do sindicato de defender os interesses do grupo que representa, extraem-se os conceitos de representação e representatividade.

Enquanto a representação sindical se refere aos aspectos formais das funções que lhe são próprias e do funcionamento das entidades sindicais, a representatividade sindical corresponde a um critério de valoração da capacidade destas entidades de representar os interesses do grupo.

Toda entidade sindical exerce a representação sindical, inclusive em razão do monopólio sindical conferido pelo artigo 8º da Constituição de 1988, entretanto, nem todo sindicato possui representatividade.

Para ter representatividade, é necessário que o sindicato tenha capacidade de interpretar a vontade da categoria que representa, conhecendo a realidade do trabalho dos envolvidos, e reivindicar os direitos que ela necessita. Sem que haja esta proximidade entre representante e representado, toda a ideia do direito sindical e, conseqüentemente, da negociação coletiva, de ser um instrumento utilizado para melhor adaptar o direito à realidade dos trabalhadores e modernizar as relações de trabalho,

---

<sup>148</sup>MANUS, Pedro Paulo Teixeira, 2001. p. 105.

adequando-as às novas tecnologias e mudanças do mercado de trabalho, acaba prejudicada.

Reitera-se que o poder conferido aos sindicatos se deve ao fato de eles terem maior condição de conhecer os problemas da categoria, e por isto, conseguirem defender seus interesses de uma forma mais efetiva. Com isto, a representatividade está ligada à efetividade da autotutela.

Em outras palavras, a entidade sindical representativa não é aquela que tão somente recebe um mandato, mas sim aquela que é reconhecida como representante autêntico dos interesses da categoria, ou seja, o verdadeiro porta-voz do grupo<sup>149</sup>.

Nesse cenário, tem-se que sempre que houver representatividade haverá representação e, para que haja representação, é imprescindível que haja a representatividade.

A noção de representatividade se verifica mais presente nos sistemas de pluralidade sindical, nos quais é necessário se estabelecer, dentre muitos sindicatos, aquele que possui prerrogativas específicas no exercício da representação ligadas ao poder de conduzir as negociações coletivas de trabalho.

Nesses modelos sindicais de liberdade sindical, nos termos do que estabelece a Convenção n. 87 da OIT, há a possibilidade de existência de diversas organizações sindicais concorrentes representantes do mesmo grupo, seja este uma empresa, categoria, profissão etc. Com isto, há a necessidade de definir o sindicato que representará o grupo nas negociações coletivas do trabalho. A noção do sindicato mais representativo é aceita inclusive pelo Comitê da Liberdade Sindical da OIT<sup>150</sup>.

José Carlos Arouca, citando Julio Cesar do Prado Leite, que já foi consultor técnico da OIT, menciona o seguinte:

[...] reconhecendo os perigos derivados da multiplicidade sindical que “divide e impera” admite que não seriam incompatíveis com a Convenção n. 87 certos cuidados destinados a evita-los, por exemplo, quando se defere a sindicatos mais representativos certos direitos particulares, especialmente em matéria de negociação coletiva, desde que a determinação dos sindicatos mais representativos se faça de

---

<sup>149</sup>VERLENGIA, Rachel. *Representatividade sindical no modelo brasileiro: crise e efetividade*. São Paulo: LTr, 2011. p. 63.

<sup>150</sup>AROUCA, José Carlos, 1988. p. 505-506.

forma objetiva e independente e que, a qualquer momento, se possa reexaminar a situação de fato sobre a liderança em tal representatividade, não afetados, por tais concessões especiais, os direitos de os demais sindicatos funcionarem normalmente<sup>151</sup>.

E continua:

Para a OIT, não é contrário ao princípio de liberdade de escolha, estabelecido pela Convenção n. 87, o fato de se distinguir entre o sindicato mais representativo e os demais sindicatos, mas essa distinção não significa que se possam proibir outros sindicatos aos quais desejasse filiar-se certo número de trabalhadores<sup>152</sup>.

Os requisitos para definição do sindicato mais representativo podem ser estabelecidos por lei ou mesmo pelos costumes. Além disso, há diversos fatores que podem definir esta representatividade, tais como, tempo de existência da entidade sindical, número de filiados etc. Ainda, o sindicato mais representativo pode ser escolhido pelo voto do grupo a ser representado, podendo, inclusive, haver nova votação de tempos em tempos em um prazo pré-determinado ou mesmo quando houver solicitação dos envolvidos neste sentido.

Em alguns sistemas, o movimento sindical atinge um tal nível de maturidade e, portanto, confiabilidade por parte dos representados, que dispensa qualquer previsão legal sobre o tema, ficando todas as definições a cargo dos envolvidos, sem a intromissão do legislador. Este seria o modelo ideal.

No sistema sindical brasileiro, como já discorrido por diversas vezes neste trabalho, nos termos do inciso II do artigo 8º da Constituição de 1988<sup>153</sup>, há a figura do sindicato único, na qual apenas um sindicato tem a prerrogativa de representar a categoria em uma mesma base territorial. Com isto, em tese, tanto a representação como a representatividade se fariam presentes na mesma entidade.

No entanto, apesar de os sindicatos possuírem o poder legal de atuar em nome dos representados, em sua maioria, não há a representação real e efetiva, faltando-lhes, com isto, representatividade.

---

<sup>151</sup>LEITE, Júlio César do Prado. Inflação, política salarial e sindicatos no Brasil. LTr, 1985. p. 99 apud AROUCA, José Carlos, 1988. p. 123.

<sup>152</sup>AROUCA, José Carlos. A liberdade sindical. LTr, 1993. p. 43 apud AROUCA, José Carlos, 1988. p. 125.

<sup>153</sup>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.

Tanto é assim que verificam-se na Justiça do Trabalho diversas ações pleiteando a nulidade de cláusula de acordo coletivo de trabalho movida pelos próprios empregados. A título de exemplo, acontece de o sindicato negociar com o empregador a redução do intervalo intrajornada para trinta minutos e o empregado requerer, na Justiça do Trabalho, a nulidade deste acordo e o pagamento das horas extras respectivas.

Se houvesse representatividade dos sindicatos, os acordos coletivos firmados não seriam questionados pelos empregados que teriam, ao menos, a confiança de que o melhor trabalho foi feito por parte deles.

O número de questionamentos nesse sentido e da nulidade dessas cláusulas deferida pela Justiça do Trabalho levou, inclusive, à edição do §3º ao artigo 8º da CLT<sup>154</sup> pela Reforma Trabalhista, já citada diversas vezes neste trabalho, para tentar coibir que a Justiça do Trabalho adentrasse o mérito destes acordos coletivos, podendo analisar somente os aspectos formais.

Esse problema de ausência de representatividade é frequente nos modelos de unicidade sindical por lhes faltarem a espontaneidade de criação e o desenvolvimento das atividades sindicais. Nos modelos de pluralidade sindical, as entidades são criadas e mantidas espontaneamente pelos grupos representados, que, inclusive, podem trocar de entidade a qualquer momento. Com isto, há uma maior possibilidade de aproximação entre representação e representatividade<sup>155</sup>.

Nesse sentido, vale transcrever as palavras de Rachel Verlencia<sup>156</sup>:

A função de representação fica mais clara nos regimes de unicidade sindical, porque, como sindicato único, corresponde à unidade de ideias dos interesses da categoria, representados com exclusividade [...].

Já nos regimes pluralistas, a representação obedece a critérios para ser exercida, tendo que eleger um sindicato representativo, no qual a primeira questão a ser resolvida consiste em saber: que sindicato vai representar? Que critério será utilizado para determinar o sindicato mais representativo?

---

<sup>154</sup>No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

<sup>155</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 213.

<sup>156</sup>VERLENGIA, Rachel, 2011. p. 66.

Apesar de a organização sindical ser de unicidade sindical, atualmente, se verifica um excessivo desmembramento de categorias que se apega a pequenas, muitas vezes, insignificantes diferenças das atividades desenvolvidas. Esse fenômeno de desmembramento de categorias vai de encontro com o que seria natural do sindicalismo, qual seja, a união de trabalhadores e ajuda na criação de sindicatos fracos e pouco representativos.

Diante de todo esse contexto, tem-se que a falta de representatividade dos sindicatos brasileiros é extremamente prejudicial para os representados, pois estes não veem suas reivindicações relativas às melhores condições de trabalho serem atendidas. O distanciamento entre representantes e representados enfraquece os sindicatos e, por sua vez, sua capacidade de negociação com os empregadores, que por si só são figuras fortes, ainda que não se sintam representados por seus sindicatos econômicos.

A falta de representatividade é evidente, pois esta teria sido outorgada pelo Estado aos sindicatos, como uma verdadeira investidura sindical, e não pela espontaneidade dos próprios representados. Sabe-se que quanto maior a interferência do Estado na organização sindical mais frágeis se tornam os sindicatos.

Reforçando este entendimento, vale citar Julio Maximiano Scudeler Neto<sup>157</sup>:

A ideia de um sindicato mais representativo, escolhido legitimamente por seus representados, num sistema em que prevalece a efetiva liberdade sindical, torna menor o papel do Estado-legislativo em matéria de normas de conteúdos sociais e trabalhistas.

Nesse sentido, há uma correspondência direta entre a forma como está organizada a estrutura sindical de um país e a efetividade da negociação coletiva, como meio de composição autônomo dos conflitos coletivos do trabalho.

Em uma organização sindical em que se verifica a representatividade sindical, na qual o sindicato tem um bom desempenho nas negociações coletivas e consegue atender às reais necessidades dos trabalhadores, percebe-se que a lei possui um papel secundário, fortalecendo a norma coletiva como fonte autônoma do direito do trabalho em detrimento da fonte heterônoma<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup>SCUDELER NETO, 2007. p. 104-105.

<sup>158</sup>TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. 20. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2002. p. 1.156.

Não obstante, a ausência de representatividade também se comprova pelo baixo número de filiados dos sindicatos.

Em consequência da fragilidade dos sindicatos pela ausência da representatividade, tem-se negociações coletivas que são verdadeiras cópias da legislação já existente. Os sindicatos fracos não conseguem negociar benefícios que complementem a legislação em benefício dos empregados, acabando apenas por copiar os direitos que já são conferidos aos trabalhadores pela lei.

A necessidade de os sindicatos, que deveriam estar por dentro da realidade e necessidades dos trabalhadores daquela categoria, de melhor compatibilizar as relações de trabalho às novas realidades econômicas, política e sociais do país, criando um ambiente propício à geração de empregos de melhor qualidade e elevando a renda da população, torna-se inexistente, quase nunca verificada.

A atuação efetiva dos sindicatos não só é importante nas relações de trabalho propriamente ditas, mas também em toda vida nacional, nas políticas públicas e econômicas, na defesa do meio ambiente e do patrimônio público.

Em outras palavras, a fragilidade dos sindicatos não representativos atinge e é prejudicial não só aos trabalhadores e empregadores como também a toda sociedade.

Nesse sentido, menciona-se novamente Rachel Verlengia<sup>159</sup>:

O progresso das relações sociais depende da atuação esclarecida dos sindicatos, no desempenho da função que lhes é inerente e indelegável, que é a de defender a dignidade do trabalho, com base no espírito de solidariedade, atuação que só será efetiva por meio de sindicatos fortes e representativos [...].

A realidade proporciona a constatação da necessidade de os sindicatos buscarem uma participação ativa na vida nacional, discutindo as políticas públicas e econômicas, bem assim atuando na defesa do meio ambiente e do patrimônio público.

É importante mencionar que a crise de representatividade sindical não é um fenômeno exclusivo do Brasil, entretanto, a unicidade sindical em nada ajuda na reversão desta situação, ao contrário, pode ser considerado um dos principais fatores para esta intensificar este problema.

---

<sup>159</sup>VERLENGIA, Rachel, 2011. p. 83.

## **CAPÍTULO 4 – A NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE FLEXIBILIZAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS**

### **4.1 O reconhecimento da negociação coletiva de trabalho como fonte formal autônoma do Direito do Trabalho. Conceito, natureza jurídica e funções**

O direito coletivo de trabalho possui três grandes elementos que o estruturam, quais sejam o sindicato, a negociação coletiva e a greve. Uma vez estudado o modelo sindical no Brasil e no âmbito internacional, passa-se à análise da negociação coletiva de trabalho (“negociação coletiva”), demonstrando a íntima ligação entre tais elementos, que nem sempre é lembrada nas discussões da flexibilização dos direitos trabalhistas através das negociações coletivas.

A negociação coletiva decorre da autonomia privada coletiva, que é a liberdade dos próprios sujeitos sociais definirem com sua vontade suas regras, direitos e obrigações mútuas. Nela prevalece o interesse do grupo profissional e não dos indivíduos, estabelecendo-se uma linha intermediária entre o interesse coletivo propriamente dito, representado pelo Estado, e o interesse das pessoas individualmente consideradas.

Em outras palavras, a autonomia privada coletiva se materializa através da negociação coletiva que, por sua vez, resulta nos contratos coletivos, expressão utilizada pela Convenção da OIT n. 154 da de 1981, os quais são denominados no Brasil de convenções coletivas de trabalho e acordos coletivos de trabalho, a depender da participação do sindicato patronal ou da própria empresa nas tratativas com o sindicato profissional.

É importante ressaltar a diferença entre as expressões “negociação coletiva” e “convenção coletiva de trabalho/acordo coletivo de trabalho”. Estas últimas são o produto ou o resultado da negociação coletiva que, por sua vez, é o processo de estipulação das novas condições de trabalho.

Em outras palavras, a negociação coletiva é o pressuposto de qualquer convenção ou acordo coletivo, concretizada nestes últimos.

A negociação coletiva é uma fonte de criação de normas jurídicas não oriundas do poder público, mas sim dos próprios atores sociais, que visa compatibilizar o direito coletivo do trabalho com o cotidiano empresarial e suas peculiaridades, criando novas condições de trabalho. Há um equilíbrio entre as partes não existentes nas relações individuais de trabalho, em razão da presença dos sindicatos.

Aliás, no Brasil, é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas, em virtude do disposto no artigo 8º, inciso VI da Constituição de 1988. Esta participação é relativizada apenas nos acordos coletivos de trabalho no tocante à representação das empresas. Neles, as empresas podem negociar diretamente com os sindicatos dos trabalhadores, sem a necessidade de ser representada por seu sindicato<sup>160</sup>.

Na hipótese de recusa por parte do sindicato à negociação, as partes podem se socorrer à federação e, na falta desta, à confederação para se fazer representar nestas negociações. Isto também ocorre quando da inexistência de sindicato (artigo 611, § 2º, CLT<sup>161</sup>).

No processo da negociação coletiva, as partes utilizam das armas que possuem para pressionar a parte contrária a chegar a um acordo. Um exemplo destas armas econômicas é a própria greve. Por essa razão, há quem diga que neste processo há uma luta de poder entre os trabalhadores e empresas, na qual os empregadores e empregados devem decidir se podem se dar ao luxo de chegarem a uma greve ou até mesmo ao locaute, nos países em que este instituto é permitido.

Em razão da referida compatibilização, a negociação coletiva é considerada um dos melhores meios para se solucionar conflitos na esfera trabalhista, bem como é uma das mais importantes fontes do Direito do Trabalho.

Por óbvio, em um país de histórico intervencionismo como o Brasil, a lei ainda é a principal fonte do Direito do Trabalho. Desde 1930, o Brasil vive um regime

---

<sup>160</sup>Artigo 611, § 1º da CLT. É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho.

<sup>161</sup>As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações.

paternalista que, através de leis, regulamentos e sentenças normativas, estabelece novos direitos aos trabalhadores e obrigações às empresas.

Com isso, há uma cultura no país de sempre esperar tudo do Estado, tanto por parte dos empregados como também da parte dos empregadores. Estes, em sua minoria, concedem benefícios por liberalidade, pois aguardam o Estado onerar a produção. Os empregados, por sua vez, têm as empresas como verdadeiros vilões e não acreditam no diálogo. A existência de sindicatos fracos e pouco representativos só intensifica este descrédito.

No entanto, pelas rápidas mudanças no capital e no trabalho, ocasionadas pela tecnologia, e em razão da necessidade de rápidas mudanças e adaptação aos novos mercados, a negociação coletiva ganhou força. Tanto é assim que há uma tendência no país de fortalecimento das negociações coletivas e de sobrepor sua importância inclusive à lei.

Octavio Bueno Mangano<sup>162</sup> ressalta, nesse sentido, a importância da negociação coletiva:

A convenção coletiva tem-se mostrado instrumento de flexibilidade, incomparavelmente superior aos mecanismos de tutela. Adapta-se melhor aos particularismos regionais e, sobretudo, às peculiaridades dos grupos profissionais, cada vez mais segmentados. Generalizou-se, por outro lado, a utilização da contratação coletiva não apenas para alterar in melius condições de trabalho, o que corresponde à sua função tradicional, mas também in pejus, o que exterioriza prática recente.

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar expressamente da matéria em nível constitucional ao estabelecer a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas, no artigo 8º, inciso VI. A CLT, por sua vez, tratou da negociação coletiva em seu artigo 616, parágrafos 1º, 3º e 4º e da convenção coletiva de trabalho e acordo coletivo de trabalho nos artigos 611 ao 625. A promoção da negociação coletiva a âmbito constitucional como verdadeiro direito humano fundamental, o condicionamento do dissídio coletivo à negociação prévia, bem como a obrigatoriedade da participação dos sindicatos pode ser considerada uma forma de estímulo da Constituição ao instituto.

---

<sup>162</sup>MAGANO, Octavio Bueno; MALLET, Estevão. *O direito do trabalho na constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 294.

Além disso, a Constituição de 1988 reconheceu a negociação coletiva como uma administradora de crise ao admitir que ela trate de redução de salários quando entender o caso. Esse reconhecimento será estudado com maior profundidade no tópico a seguir para se verificar se realmente há possibilidade de precarizar ou flexibilizar direitos por meio desses acordos.

Sob o ponto de vista histórico, verifica-se que nos países de capitalismo avançado, como a Inglaterra, por exemplo, as negociações coletivas sequer estão presentes na legislação do país ou no sistema *common law*, mas são cumpridas em virtude dos costumes. Por outro lado, nos países da América Latina, como o Brasil, a negociação coletiva é uma imposição da própria legislação.

Nos países desenvolvidos, a origem das negociações coletivas está no próprio costume, ou seja, na vontade popular, o que leva as partes a cumpri-la. Já nas nações subdesenvolvidas, ocorreu o inverso, o legislador consagrou este instrumento e o forneceu aos sindicatos, como uma verdadeira cópia de um instituto que deu certo nos países europeus, independentemente da força destes entes coletivos em manuseá-lo. Com isso, a autonomia coletiva, nestes países, só existe por consentimento do Estado.

Essa diferença reflete na força da negociação coletiva nos diversos países, bem como no índice de cumprimento das obrigações delas obtidas, o que nos leva ao ponto principal do presente trabalho: como é possível falar em flexibilização de direitos por meio de instrumentos normativos quando o modelo sindical como um todo não dá a força necessária para os sindicatos negociarem da melhor forma as condições de trabalho?

Para essa reflexão, antes de mais nada, é preciso a análise do conceito das negociações coletivas para os diferentes autores.

Segundo José Augusto Rodrigues Pinto<sup>163</sup>, a negociação coletiva:

É o completo de entendimentos entre representantes de categorias de trabalhadores e empresas, ou suas representações, para estabelecer condições gerais de trabalho destinadas a regular as relações individuais entre seus integrantes ou solucionar questões que estejam perturbando a execução normal dos contratos.

---

<sup>163</sup>PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998. p. 168.

De acordo com João de Lima Teixeira Filho<sup>164</sup>:

A negociação coletiva de trabalho pode ser singelamente definida como o processo democrático de autocomposição de interesses pelos próprios atores sociais, objetivando a fixação de condições de trabalho aplicáveis a uma coletividade de empregados de determinada empresa ou de toda uma categoria econômica e a regulação entre as entidades estipulantes.

E fechando com Amauri Mascaro Nascimento<sup>165</sup>:

A negociação coletiva é, como procedimento, mais simplificada do que a lei. Menores são os seus trâmites, comparados com os da legislação, e as suas formalidades, reduzidas, em alguns países, simplesmente, àquelas que os próprios interlocutores sociais estabelecem. Além de mais simples, é mais rápida. A elaboração da lei pode demorar, passa por debates entre partidos políticos, comissões e mais de uma casa do Legislativo, uma série de obstáculos nem sempre facilmente transponíveis. A negociação tem maior possibilidade de atender as peculiaridades de cada setor econômico e profissional ou cada empresa para a qual é instituída. A legislação é geral, uniforme, para toda a sociedade. A negociação é específica, para segmentos menores. Permite a autorregulamentação de detalhes que a lei, norma de ordem geral, para toda a sociedade, não pode nem deve reger.

Em resumo, a negociação coletiva pode ser conceituada como um processo democrático de autocomposição, no qual trabalhadores e empregadores, representados por seus respectivos sindicatos, com o propósito de obtenção da paz social, participam do estabelecimento de novas condições de trabalho e de remuneração e estabelecem direitos e obrigações mútuas a si próprios, compatibilizando o direito coletivo do trabalho às particularidades da realidade empresarial.

Para reforçar a reflexão há pouco trazida, cita-se Enoque Ribeiro dos Santos<sup>166</sup>:

Desses conceitos de doutrinadores pátrios e estrangeiros inferimos que a negociação coletiva constitui um sistema fundamental para a solução dos conflitos trabalhistas, em uma sociedade democrática. É necessário, porém, um poder de negociação suficientemente forte para promover o equilíbrio dos poderes: o patronal e o dos sindicatos, sem o que a balança da justiça acabará pendendo para o lado mais forte. Para que isto não ocorra é imperativa a existência de um sindicato

---

<sup>164</sup>TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. 16. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 1996, p. 1131.

<sup>165</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012.

<sup>166</sup>SANTOS, Enoque Ribeiro dos, 2016. p. 99.

forte, independente e representativo para engendrar uma negociação eficaz.

[...]

A negociação coletiva para ser autêntica e legítima, pressupõe a igualdade – quebra-se a antiga desigualdade das partes e a relação de poder e de dominação que prevalece no contrato individual de trabalho – para dar lugar a um novo tipo de dinâmica negocial entre dois sujeitos coletivos: o sindicato, representativo dos interesses de seus associados e o sindicato dos empregadores ou a empresa.

[...]

A pedra angular da negociação coletiva reside na junção de forças dos trabalhadores, objetivando uma meta em comum para o grupo.

A respeito da natureza jurídica das negociações coletivas, opõem-se as teorias contratualistas, normativas e mistas.

A negociação coletiva possui um caráter contratual por ser um ajuste intersindical no qual os representantes das partes, quais sejam os sindicatos, são pessoas jurídicas de direito privado, que assumem obrigações para seus representados, fazendo concessões recíprocas para obtenção da paz.

Em resumo, as teorias contratualistas são: (i) mandato, reconhecida desta forma pelo fato de os sindicatos, na negociação coletiva, agirem em nome de seus representados, exercendo, portanto, o mandato que lhes foi outorgado; (ii) gestão de negócio, na qual os sindicatos, representantes dos empregadores e trabalhadores, gerem os negócios destes terceiros; (iii) estipulação em favor de terceiros, na qual os sindicatos estipulam normas em favor dos seus representados; (iv) contrato inominado, na qual os sindicatos seriam as partes contratantes; e (v) solidariedade entre empregados e empregadores visando a busca da paz social e sobrepondo o interesse coletivo aos interesses individuais.

Já para os defensores das teorias normativistas, a negociação coletiva cria verdadeiras normas de caráter geral e abstrato que regem não só os contratos individuais de trabalho vigente, mas também aqueles que serão firmados no futuro.

Além disso, tal como a lei, a negociação coletiva cria uma obrigação de não fazer aos envolvidos de não firmarem contratos individuais que contrariem suas estipulações. Os instrumentos dela resultantes também não se aplicam somente aos associados, mas a toda a categoria representada pelos sindicatos participantes, o que também reforça seus efeitos normativos.

Uma vez estudados os argumentos defensores da teoria contratualista e da teoria normativista, cita-se o entendimento de Arnaldo Sussekind<sup>167</sup>, com o qual compactuamos:

A convenção e o acordo coletivo de trabalho são a um só tempo: a) um ato-regra, de caráter normativo, aplicável às empresas e aos empregados que pertençam ou venham a pertencer aos grupos representados; b) um contrato, no que tange às cláusulas que obrigam, direta ou reciprocamente, as respectivas partes.

As teorias mistas, portanto, surgem em razão da insuficiência das teorias contratualistas e normativas de explicarem a natureza jurídica da negociação coletiva. Para ela, a negociação coletiva é um instituto totalmente novo que possui características tanto de um contrato como de lei.

Ademais, é importante a abordagem das funções da negociação coletiva trazida por Enoque Ribeiro dos Santos<sup>168</sup>, inclusive para o estudo da possibilidade destas negociações precarizarem direitos já existentes ou flexibilizarem a lei. A negociação coletiva possui função jurídica, política, econômica, social, participativa e até mesmo pedagógica.

A função jurídica abrange aspectos normativos, obrigacionais e de composição.

A função normativa das negociações coletivas sob o aspecto normativo consiste na criação de normas aplicáveis aos contratos individuais de trabalho. A negociação coletiva cria verdadeiros direitos e obrigações para as partes, agindo na lacuna da legislação ou mesmo para complementá-la.

O caráter obrigacional das negociações coletivas se refere às cláusulas direcionadas aos sindicatos. São as cláusulas compromissórias de resolução de eventual conflito pela via arbitral ou a cláusula de paz social, por exemplo.

Já o aspecto compositivo se refere ao fato de o resultado da negociação coletiva ser um ajuste entre as partes, instrumentalizado pelo contrato coletivo, que em nosso ordenamento jurídico é a convenção coletiva de trabalho e o acordo coletivo de trabalho. A convenção coletiva de trabalho exige a participação do sindicato

---

<sup>167</sup>SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 414.

<sup>168</sup>SANTOS, Enoque Ribeiro dos, 2016. p. 130-142.

profissional e econômico. Já no acordo coletivo de trabalho participam o sindicato dos trabalhadores e uma ou mais empresas.

Além disso, Amauri Mascaro Nascimento reconhece a função política da negociação coletiva. A instabilidade política e a luta de classes não são de interesse nem do Estado tampouco da sociedade. Assim, instrumentos de solução de conflitos efetivos que ajudem na paz social e no diálogo entre os grupos sociais são também políticos, além de jurídicos, interessando a toda a coletividade e não somente às partes envolvidas.

A função econômica se refere às reivindicações relacionadas à remuneração e benefícios econômicos, tais como vale refeição, ajuda de custo, etc., que são discutidas na negociação coletiva. Estas são as reivindicações mais presentes nas negociações coletivas. A cláusula do reajuste salarial é a primeira a ser negociada, pois a discussão dita o tom da negociação e pode emperrar todo o restante das reivindicações a serem tratadas.

A negociação coletiva tem função econômica, portanto, por possuir reflexos na própria economia do país, sendo um fator importante na solução de crises e até mesmo de ampliação e redução de empregos.

A negociação coletiva também tem função social por ser um meio de conciliação dos conflitos sociais através dos próprios atores sociais envolvidos no conflito. Na negociação, as partes, em uma relação de equilíbrio inexistente no âmbito individual, agindo de boa-fé, negociam as propostas aprovadas em suas respectivas assembleias. Há uma minimização da concorrência desleal entre as empresas, pois elas possuem os mesmos custos sociais, estabelecidos em convenção coletiva de trabalho. Há, portanto, uma harmonização social.

A função participativa, por sua vez, se refere ao fato de os atores sociais participarem das decisões sobre sua própria realidade. Nela, trabalhadores e empregadores são representados por seus respectivos sindicatos. É importante ressaltar que os sindicatos somente podem negociar e fechar acordo com a parte contrária se houver aprovação da assembleia dos representados.

Por fim, a função pedagógica se deve ao fato de a repetição das negociações, ao longo dos anos, fazerem com que as partes, por si só, já aprenderem

com a experiência e aperfeiçoarem suas técnicas de abordagem e discussão, incorporando novos conhecimentos.

Em conclusão, pelo exposto, são notórias as vantagens da negociação coletiva e o porquê ela deve ser amplamente utilizada. A negociação coletiva é um processo notoriamente mais célere do que a aprovação de uma lei; é um instrumento que melhor se adapta às realidades dos diferentes ramos e regiões do país; pela participação dos próprios atores sociais, os instrumentos delas resultantes são mais aceitos e cumpridos pela sociedade, além de intensificar a solidariedade e integração das partes envolvidas.

#### **4.2 A negociação coletiva e as Convenções da OIT**

Da mesma forma que a liberdade sindical, a OIT também se debruçou intensamente sobre o instituto da negociação coletiva e deixou claro seu incentivo aos Estados-membros a sua prática.

A Declaração referente aos fins e objetivos da OIT, mais conhecida como Declaração da Filadélfia, em seu item III (e), dispõe que o órgão tem por obrigação auxiliar as Nações a assegurar o direito de ajustes coletivos. Veja-se:

A Conferência proclama solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem:

e) Assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica<sup>169</sup>.

A Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho também reconheceu a liberdade sindical e a negociação coletiva como direito fundamental ao determinar o compromisso dos Estados-membros, independente da ratificação das convenções ou não das convenções, de respeitarem, promoverem e tornarem realidade o direito de negociação coletiva de trabalho (artigo 2º, item “a”):

---

<sup>169</sup>MARTINS, Sergio Pinto, 2016. p. 30.

Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é: A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo o direito de negociação coletiva<sup>170</sup>.

A negociação coletiva é entendida pela OIT em sentido amplo, sendo toda tratativa entre empregadores e empregados que pressuponha uma negociação, independentemente de resultarem ou não em uma convenção ou acordo coletivo de trabalho. Além disso, trata-se de um elemento estrutural do direito coletivo do trabalho, pois as reivindicações de salário e jornada estipuladas em contratos coletivos são consideradas as mais importantes para os trabalhadores<sup>171</sup>.

As Convenções n. 98 e 154 abordam o instituto, além da Recomendação n. 163 da OIT.

A Convenção n. 98 trata do direito de sindicalização e de negociação coletiva. A referida convenção foi aprovada na 32ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1º de julho de 1949, tendo sido ratificada pelo Brasil em 1952.

Em seu artigo 4º<sup>172</sup>, a referida Convenção obriga os Estados-membros a estimular e promover a negociação coletiva. Pela Convenção n. 98, é papel dos Estados fomentar a negociação coletiva, sendo esta um instrumento de diálogo direto e voluntário para a regulação das relações de trabalho<sup>173</sup>.

Em outras palavras, o Estado deve criar normas e procedimentos para facilitar e incentivar que os trabalhadores e empregadores busquem a composição por meio da negociação coletiva, entretanto, estas partes não devem ser obrigadas a celebrar os instrumentos decorrentes deste processo, qual seja o contrato coletivo.

A Convenção n. 154, por sua vez, foi aprovada na 67ª reunião da Conferência Internacional em Genebra, em 19 de junho de 1981, e ratificada pelo Brasil em 1992. Essa Convenção também estimula a negociação coletiva. No entanto, ao

---

<sup>170</sup>Ibid. p. 357.

<sup>171</sup>SANTOS, 2016. p. 89.

<sup>172</sup>Medidas apropriadas às condições nacionais serão tomadas, se necessário, para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com o objetivo de regular, mediante acordos coletivos, termos e condições de emprego.

<sup>173</sup>AROUCA, José Carlos, 2019. p. 256.

contrário da Convenção n. 98 que exclui de sua abrangência os servidores públicos e militares, a Convenção n. 154 aplica-se a todos os empregadores, seja de que ramo de atividade econômica for e a todas as categorias de trabalhadores<sup>174</sup>.

No tocante aos servidores públicos e às forças armadas e polícia, a Convenção deixa para as legislações nacionais a determinação de como a Convenção poderá ser aplicada a estas categorias, reconhecendo, desta forma, que a elas cabe um tratamento diferenciado e particular<sup>175</sup>.

O interessante da Convenção n. 154 é que ela traz uma definição do que seria para a OIT o instrumento da negociação coletiva, ratificando o conceito trazido no início deste tópico, qual seja de qualquer negociação entre as partes envolvidas direta ou indiretamente na relação de trabalho que visem regular as condições de trabalho ou mesmo as próprias relações entre tais partes. Veja-se:

**Artigo 2º.** Para efeito da presente Convenção, a expressão “negociação coletiva” compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de:

- fixar as condições de trabalho e emprego; ou
- regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou
- regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez<sup>176</sup>.

A Recomendação n. 163 da OIT visa complementar a Convenção n. 154 no sentido de estabelecer métodos que possam ser utilizados pelas Nações para a promoção da negociação coletiva. Uma importante preocupação desta Recomendação é o fortalecimento das organizações representativas de trabalhadores e empregadores, que comandam as negociações coletivas.

Por isso, a Recomendação reconhece que essas organizações devem ser criadas de maneira voluntária, sendo livres, independentes e representativas<sup>177</sup>. Além

---

<sup>174</sup>Artigo 5º item 2. As medidas a que se refere o parágrafo 1º deste artigo deverão ter por objetivo que: a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que se aplique a presente Convenção.

<sup>175</sup>Artigo 1º. A presente Convenção aplica-se a todos os ramos da atividade econômica. A legislação ou as práticas nacionais poderão determinar até que ponto as garantias previstas na presente Convenção são aplicáveis às Forças Armadas e à Polícia. No que se refere à Administração Pública, a legislação ou as práticas nacionais poderão fixar modalidades particulares de aplicação desta Convenção.

<sup>176</sup> MARTINS, Sergio Pinto, 2016. p. 257.

disso, as Nações devem ter uma preocupação em definir as entidades representativas para fins específicos da negociação coletiva, o que deve ser feito sempre em consulta prévia com tais organizações<sup>178</sup>.

Nesse sentido, percebe-se que a OIT reconhece que em um ambiente de pluralidade sindical, no qual mais de uma entidade pode representar o mesmo grupo de empresas e trabalhadores, é necessária a definição da entidade que comandará a negociação coletiva, ainda que elas trabalhem em conjunto também para este fim.

Não obstante, a Recomendação também estimula a negociação coletiva nos mais diferentes níveis, determinando que as partes devem assegurar-se que haja uma coordenação entre esses níveis e nenhum prejuízo aos representados<sup>179</sup>.

Ainda, a Recomendação não deixa de ter disposição expressa acerca da liberdade sindical: “esse treinamento não prejudicará o direito de organizações de trabalhadores e de empregadores de escolherem seus próprios representantes para fins da negociação coletiva” (artigo 5º).

É importante mencionar o artigo 7º da Recomendação, *in verbis*, que faz menção ao princípio do dever de informação das partes envolvidas na negociação coletiva.

Artigo. (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que as partes tenham acesso à informação necessária a negociações significativas.

(2) Para esse fim:

a) empregadores públicos e privados, a pedido de organizações de trabalhadores, devem pôr à sua disposição informações sobre a situação econômica e social da unidade negociadora e da empresa em

---

<sup>177</sup>Artigo 2º. Na medida do necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para facilitar o estabelecimento e desenvolvimento, em base voluntária, de organizações livres, independentes e representativas de empregadores e de trabalhadores.

<sup>178</sup>Artigo 3º. Quando oportuno e necessário, medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas para que:

a) organizações representativas de empregadores e de trabalhadores sejam reconhecidas para fins de negociação coletiva; b) nos países em que as autoridades competentes utilizam processos para o reconhecimento de organizações às quais deve ser outorgado o direito de negociar coletivamente, este reconhecimento seja baseado em critérios preestabelecidos e objetivos com referência à natureza representativa das organizações, definidos em consulta com organizações representativas de empregadores e de trabalhadores.

<sup>179</sup>Artigo 4º. (1) Medidas condizentes com as condições nacionais devem ser tomadas, se necessário, para que a negociação coletiva seja possível em qualquer nível, inclusive o do estabelecimento, da empresa, do ramo de atividade, da indústria, ou nos níveis regional ou nacional.

(2) Nos países em que a negociação coletiva se desenvolve em vários níveis, as partes da negociação devem procurar assegurar-se de que haja coordenação entre esses níveis.

geral, se necessárias para negociações significativas; no caso de vir a ser prejudicial à empresa a revelação de parte dessas informações, sua comunicação pode ser condicionada ao compromisso de que será tratada como confidencial na medida do necessário; a informação a ser posta à disposição pode ser acordada entre as partes da negociação coletiva;

b) as autoridades públicas devem pôr à disposição, se necessário, informações sobre a situação econômica e social do país em geral e sobre o setor de atividade envolvido, na medida em que a revelação dessa informação não for prejudicial ao interesse nacional<sup>180</sup>.

Isso porque, as partes devem abrir as informações necessárias para que a outra possa analisar suas reivindicações e definir o que é oportuno ou não requerer naquele momento. A título de exemplo, em uma situação de comprovada crise econômica da empresa, a preocupação principal da organização representativa dos trabalhadores é a manutenção dos empregos, fazendo com que esta possa entender necessário abrir mão, naquele momento específico, de benefícios econômicos que visem complementar o salário dos empregados, melhorando suas condições econômicas. Nesses momentos, as entidades podem até mesmo entenderem necessária a flexibilização de algumas normas, de maneira que, em uma análise fora do contexto, possa ser entendida como precarização dos direitos dos empregados, mas que em uma situação de crise faça sentido.

Por outro lado, o direito de informação também impede que as empresas se aproveitem de momentos de crises nacionais, mas que não as tenham afetado gravemente, para falar em crise e se negarem a negociarem benefícios melhores a seus empregados.

É claro que há informações confidenciais e estratégicas que as empresas podem relutar em apresentar para as organizações dos empregados, entretanto, esta questão pode ser resolvida mediante a assinatura de termos de confidencialidade, bem como pela boa-fé e transparência das partes em não utilizarem da ocasião para conseguirem informações confidenciais das empresas. Além disso, somente precisam ser divulgadas as informações essenciais para o bom andamento da negociação coletiva.

Por fim, a Recomendação n. 163 estimula que as próprias partes encontrem meios de solução dos conflitos que possam vir a ocorrer durante a negociação coletiva

---

<sup>180</sup>OIT. *Recomendação 163*. Sobre a Promoção da Negociação Coletiva. Disponível em [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_242737/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242737/lang--pt/index.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

ou mesmo após sua conclusão, ocasionado pelas diferentes interpretações das cláusulas estipuladas ou pelo descumprimento das partes ao acordado. Trata-se de um incentivo aos meios alternativos de solução de conflito, tais como a mediação e a arbitragem<sup>181</sup>.

Outras Convenções e Recomendações também passam pelo tema da negociação coletiva, mas por terem objetivos mais específicos, tal como o cuidado com o servidor público na Recomendação n. 159, não serão abordadas individualmente neste trabalho.

#### **4.3 Os limites da negociação coletiva de trabalho: a precarização de direitos trabalhistas por meio de negociação coletiva**

Quando se fala em negociação coletiva surge o questionamento no sentido de as cláusulas normativas estarem sujeitas a limites dentro do ordenamento jurídico ou se, no âmbito trabalhista, há uma soberania absoluta da vontade coletiva que pode levá-las a instituir direitos ou até mesmo a restringi-los.

Esse questionamento nos leva a análise dos limites da negociação coletiva e se tal instrumento pode ser utilizado como forma de precarização dos direitos trabalhistas.

Diversos são os fatores que suscitaram a possibilidade de precarização de direitos. As sucessivas crises mundiais e do Brasil, a partir dos anos 70<sup>182</sup>, em conjunto com as mudanças do mercado de trabalho, ocasionadas pelos avanços tecnológicos e pela globalização, fizeram com que os direitos sociais se tornassem os verdadeiros vilões dos patrões, que passaram a culpar os custos da mão de obra pela dificuldade em superar os tempos difíceis de crise e, conseqüentemente, pelo desemprego como um todo.

---

<sup>181</sup>Artigo 8º. Se necessárias, devem ser tomadas medidas condizentes com as condições nacionais para que os procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas ajudem as partes a encontrar elas próprias a solução da disputa, quer o conflito tenha surgido durante a negociação de acordos, quer tenha surgido com relação à interpretação e à aplicação de acordos ou esteja coberto pela Recomendação sobre o Exame de Queixas, de 1967.

<sup>182</sup>FIGUEIREDO, Renata Nóbrega. *Os limites da negociação coletiva na perspectiva de flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho*. 2003. 135f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003. p. 89.

A globalização, com a internacionalização econômica, levou as empresas a um intenso processo de competitividade, no qual elas competem com países que sequer possuem direitos trabalhistas ou ainda com aqueles nos quais estes são mínimos. Com isso, para vencer a concorrência, elas diminuíram ao máximo os custos do trabalho, se tornando resistentes às reivindicações sindicais de vantagens de natureza social<sup>183</sup>.

Os avanços tecnológicos, por sua vez, aumentaram a produtividade com a necessidade de um menor número de empregos, intensificando o desemprego.

Nesse cenário, se intensificaram as ideias neoliberais que defendem a diminuição dos custos operacionais mediante a destruição de direitos sociais como forma de combate ao desemprego<sup>184</sup>.

A partir deste cenário político-econômico, pleitear vantagens econômicas e reajustes salariais em um ambiente de desemprego crescente se tornou mais difícil. As empresas utilizam o desemprego como sua principal arma contra quaisquer reivindicações no sentido de aumentar os custos da produção, bem como na defesa da flexibilização de direitos.

Em razão do engessamento da legislação e do complexo processo para sua alteração, viu-se a negociação coletiva como um instrumento para se atingir a diminuição dos custos acima mencionados, passando-se a se falar de flexibilização de direitos trabalhistas por intermédio das negociações coletivas.

Com isso, retoma-se ao questionamento inicial deste tópico acerca da possibilidade de a negociação coletiva reduzir ou até mesmo suprimir direitos já previstos na legislação vigente.

Os argumentos favoráveis a essa possibilidade são no sentido de que o artigo 7º, inciso XXVI da Constituição de 1988, reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho como parte integrante dos direitos trabalhistas e que os incisos VI, XIII e XIV do referido artigo possibilitam, através de negociação coletiva, a majoração da jornada, a compensação da mesma e a redução salarial, que são os pontos principais

---

<sup>183</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 87-90.

<sup>184</sup>FIGUEIREDO, Renata Nóbrega, 2003, op. cit., p. 88-95.

do contrato de trabalho. Com isso, sob a premissa de que quem pode mais pode menos, os demais direitos também poderiam ser reduzidos<sup>185</sup>.

Não coadunamos com este entendimento, pelos motivos a seguir expostos.

Primeiramente, vale a análise das fontes do Direito do Trabalho e sua hierarquia. Para a corrente monista, o Estado é a única fonte do Direito. Já para a corrente pluralista, as convenções e os acordos coletivos de trabalho em conjunto com a constituição, leis, regulamentos, sentenças normativas e os costumes também são consideradas fontes do Direito do Trabalho.

O inciso XXVI do artigo 7º da Constituição de 1988 teria reconhecido no plano constitucional os acordos e convenções coletivas de trabalho como fontes do Direito do Trabalho, privilegiando a autonomia privada coletiva.

Para que convivam em harmonia, essas fontes devem respeitar uma hierarquia que, em caso de conflito, resolva a questão<sup>186</sup>.

De acordo com os ensinamentos de Hans Kelsen, a hierarquia das normas respeita uma pirâmide, na qual a Constituição está no topo, seguida das leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos, decretos, portarias, sentenças normativas, laudos arbitrais, convenções coletivas, acordos coletivos, regulamentos internos das empresas e contratos individuais de trabalho<sup>187</sup>.

Em respeito à dita hierarquia, os acordos e convenções coletivas não poderiam violar o patamar mínimo de direitos estipulados pela Constituição e leis trabalhistas, sendo vedada, portanto, a estipulação de cláusulas que precarizem os direitos dos trabalhadores.

Em outras palavras, a lei não pode dispor de forma menos benéfica do que a Constituição; a sentença normativa e a convenção coletiva de trabalho não podem ser menos benéficas do que a lei. O regulamento da empresa e o contrato individual de

---

<sup>185</sup>SILVA, Homero Batista Mateus da. *Comentários à reforma trabalhista*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 113.

<sup>186</sup>GITELMAN, Suely Ester. *A convenção coletiva de trabalho no direito brasileiro*. 2001. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001. p. 100.

<sup>187</sup>Para Alice Monteiro de Barros, a jurisprudência, a analogia, a equidade e os princípios gerais do Direito não são fontes do Direito do Trabalho, mas sim formas de integração do Direito. (BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*. 9. ed. São Paulo: LTr, 2013. p. 102).

trabalho, por sua vez, não podem ser menos benéficos do que o estabelecido em norma coletiva.

No caso específico do Direito do Trabalho, a validade da pirâmide de Hans Kelsen é questionada, em razão do Princípio da Proteção que norteia este ramo do Direito. Por uma vertente deste princípio, na hipótese de conflito de normas, deve sempre prevalecer a norma mais favorável ao empregado, independentemente do espaço que esta ocupa na pirâmide.

Desse modo, a convenção coletiva de trabalho, por exemplo, teria o condão de se sobrepor inclusive à Constituição se previsse norma mais favorável ao trabalhador. Carlos Henrique Bezerra Leite<sup>188</sup> se alia a este entendimento. Veja-se:

Cuida-se de princípio que informa a aplicação da norma trabalhista. Vale dizer, existindo mais de uma norma no ordenamento jurídico versando sobre direitos trabalhistas, prevalecerá a que mais favoreça o empregado. Vê-se, portanto, que o direito do trabalho adota a teoria dinâmica da hierarquia entre as normas trabalhistas, pois no topo da pirâmide normativa não estará necessariamente a Constituição, e sim a norma mais favorável ao trabalhador.

Por outro lado, há quem entenda que o princípio da norma mais favorável não desrespeita a pirâmide de Hans Kelsen. Nesse sentido, citam-se as palavras de Alice Monteiro de Barros, ao mencionar Santiago Perez Del Castillo<sup>189</sup>:

Asseveram os autores que a aplicação da norma ou condição mais favorável não significa eliminação do princípio da hierarquia das leis. O que ocorre é que a própria lei deixa espaço para ser sobrepujada por uma norma de hierarquia inferior, por exemplo, a convenção coletiva. A norma mais vantajosa não viola a de categoria superior, exatamente porque estão sendo respeitados os limites mínimos por esta fixados. A lei atua, portanto, como norma mínima superável, e a convenção coletiva é uma maneira de aprimorá-la, a menos que haja uma lei de interesse público que contrarie a regra mais favorável, como se infere do art. 623 da CLT. O citado artigo dispõe que: será nula de pleno direito disposição de Convenção ou acordo coletivo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços. Parágrafo único: Na hipótese deste artigo, a nulidade será declarada, de ofício ou mediante representação, pelo

---

<sup>188</sup>LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Supremacia do modelo negociado sobre modelo legislado na reforma trabalhista sob o enfoque dos direitos humanos fundamentais dos trabalhadores*. In: TREMEL, Rosângela; CALCINI, Ricardo (Org.) *Reforma Trabalhista*. Campina Grande: EDUEPB, 2018. p. 74/75.

<sup>189</sup>BARROS, Alice Monteiro de, 2013, op. cit., p. 104.

Ministro do Trabalho, ou pela Justiça do Trabalho em processo submetido ao seu julgamento.

O fato é que, de acordo com ambos os entendimentos, não seria possível falar em cláusula normativa *in pejus*, ou seja, piorando a situação dos trabalhadores em comparação ao estipulado pela Constituição e pela lei.

Para os defensores da norma mais favorável, essa conclusão é óbvia: sempre que a convenção ou acordo coletivo de trabalho reduzirem ou suprimirem direitos estabelecidos pela legislação prevalecerá esta última.

Por outro lado, para aqueles que defendem a hierarquia das normas de acordo com a pirâmide de Hans Kelsen, inclusive para o Direito do Trabalho, conclui-se que a negociação coletiva jamais poderá contrariar norma hierarquicamente superior.

Ainda para essa última corrente, tanto a Constituição e a lei são a principal fonte do Direito do Trabalho que o artigo 9º da CLT<sup>190</sup> dispõe ser nulo qualquer ato praticado com o intuito de impedir a aplicação de seus termos.

Nesse sentido, sob esse aspecto, é correto afirmar que a impossibilidade de precarizar direitos trabalhistas por meio da negociação coletiva decorreria dos próprios dispositivos da CLT. Além do artigo 9º supracitado, pelo qual a cláusula de convenção ou acordo coletivo com o intuito em questão já seria nula, tem-se os artigos 444 e 468 da CLT.

O artigo 444, *caput*, da CLT<sup>191</sup>, prevê que os termos dos contratos individuais de trabalho podem ser pactuados entre as partes, desde que respeitados a proteção ao trabalho dada pela legislação, os contratos coletivos (abrangendo aqui as convenções e acordos coletivos) e as sentenças normativas.

O que se extrai do referido artigo, portanto, é uma preocupação do legislador de que não sejam pactuadas cláusulas em desfavor ao mínimo estipulado pelo Estado, visando a proteção ao trabalho. E se não é possível que os contratos individuais

---

<sup>190</sup>Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.

<sup>191</sup>As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

desrespeitem a lei, tampouco tal violação pode se dar por meio das negociações coletivas, ainda que em nome da autonomia da vontade coletiva.

No Direito do Trabalho, houve uma limitação à autonomia da vontade privada, o que não ocorreu nos demais ramos do Direito, em razão da necessidade de proteger os trabalhadores, parte hipossuficiente na relação de emprego.

No âmbito do Direito Coletivo do Trabalho não haveria tal desequilíbrio contratual, pelo fato de os trabalhadores estarem representados por seus sindicatos. O princípio da irrenunciabilidade também não se aplica ao âmbito coletivo por este motivo. Com isso, a autonomia da vontade coletiva deveria prevalecer ainda que para piorar a situação das partes envolvidas. Em termos mais práticos, as partes sabem o que fazem e o que querem para si mesmos, não cabendo ao Estado interferir nesta relação.

No entanto, a autonomia privada, ainda que coletiva, não pode sobrepor-se à vontade estatal. Além disso, conforme visto anteriormente, com o crescente desemprego que atinge os países, em especial o Brasil e com as entidades sindicais frágeis e cada vez mais distantes da realidade dos trabalhadores, a nosso ver, não é possível conceder esta força para a autonomia privada coletiva.

Em uma negociação coletiva, com o temor do desemprego, cai por terra quaisquer reivindicações dos trabalhadores. O medo de perder o emprego faz com que os trabalhadores aceitem quaisquer perdas de direitos.

O artigo 468, *caput*, da CLT<sup>192</sup>, por sua vez, traduz uma preocupação do legislador em não piorar a situação do empregado durante o contrato de trabalho. Apesar de o referido artigo se referir aos contratos individuais, sendo que cláusulas coletivas benéficas para os empregados possuem vigência apenas pelo período da norma coletiva na qual foi negociada, não integrando o contrato de trabalho definitivamente, mostra uma preocupação que não pode ser ignorada neste estudo quando em conjunto com os demais argumentos.

Não obstante os referidos artigos, é importante mencionar o próprio texto constitucional expresso nos artigos 7º e 114, §2º.

---

<sup>192</sup>Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

O artigo 114, §2º da Constituição de 1988 dispõe que as sentenças normativas proferidas em sede de dissídio coletivo devem sempre respeitar as *disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho*, o que nos leva ao entendimento de que as fontes formais do Direito do Trabalho não podem estabelecer normas desfavoráveis aos trabalhadores em detrimento ao já estipulado por norma hierarquicamente superior<sup>193</sup>.

O artigo 7º, *caput*, da Constituição de 1988<sup>194</sup> prevê que nos incisos do artigo serão previstos os direitos mínimos dos trabalhadores, sem prejuízo de quaisquer outros que venham melhorar as condições de trabalho. Logo, houve também uma preocupação do legislador constituinte no sentido de estabelecer um patamar mínimo a seguir seguido. Qualquer estipulação diferente do previsto neste artigo deve ser no sentido de melhorar as condições sociais.

Além disso, quando foi da vontade do legislador de permitir a redução destes direitos o fez expressamente, nos casos dos incisos VI, XIII e XIV<sup>195</sup>, que tratam sobre a irredutibilidade de salários, a duração do trabalho não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, facultada a compensação de horários e a jornada de seis horas para trabalho em turnos ininterruptos de revezamento, respectivamente.

Na lei não há palavras inúteis. Com isso, não faz sentido o legislador deixar expreso apenas em algumas matérias a possibilidade de flexibilização por meio de norma coletiva se fosse de sua vontade permitir tal flexibilização em todos os dispositivos.

Nesse sentido, no tocante aos limites da autonomia da vontade coletiva, cita-se as perfeitas palavras de Renata Nóbrega Figueiredo<sup>196</sup>:

---

<sup>193</sup>GITELMAN, Suely Ester, 2001. p. 102.

<sup>194</sup>São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à **melhoria** de sua condição social. (grifos nossos).

<sup>195</sup>VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

<sup>196</sup>FIGUEIREDO, Renata Nóbrega, 2003. p. 72.

Embora a Constituição de 1988 arrole em seu artigo 7º, inciso XXXVI, “o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho” como um dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, estabelecendo no artigo seguinte (8º), inciso III, que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria”, bem como (inciso VI) que “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho”, tal não importa na conclusão de que, havendo participação dos sindicatos e preenchidas as formalidades previstas em lei infraconstitucional, tudo seria possível estipular por meio de convenção ou acordo coletivo de trabalho, mesmo em prejuízo do trabalhador.

O legislador constituinte não deu carta branca aos sindicatos. Ao contrário, estabeleceu limites claros à autonomia privada coletiva. Onde quis dar permissão para alterações in pejus, inclusive contra (derrogando) o próprio texto constitucional e somente pela via da negociação coletiva, o fez – a nosso sentir – de forma expressa, em três hipóteses específicas, todas previstas no artigo 7º, incisos VI, XIII e XIV.

Inclusive, quanto a esta diferenciação de normas, é importante ressaltar que nem todas as cláusulas das normas coletivas possuem a mesma natureza. Em primeiro lugar, existem normas essenciais à proteção do trabalhador e também as normas de ordem pública em detrimento de normas que não possuem esta imperatividade<sup>197</sup>.

Ademais, diferenciam-se os direitos criados por norma coletiva e não previstos em lei daqueles criados pela própria legislação e, ainda, daqueles criados pela legislação, mas que nesta há a permissão expressa de flexibilização por norma coletiva.

Os primeiros citados podem sempre ser reduzidos ou suprimidos. A premissa é quem os criou pode os extinguir. Aliás, com o cancelamento da Súmula 277 do TST, todos os direitos criados em normas coletivas deixam de valer após o término da vigência de tais normas, fazendo com que as partes tenham que renegociá-los.

Os direitos previstos pelo artigo 7º, incisos VI, XIII e XIV, da Constituição de 1988, conforme mencionado acima, também podem ser objeto de negociação, em razão do permissivo do próprio texto constitucional. Estes direitos podem inclusive serem flexibilizados sem que haja uma moeda de troca por parte do empregador, pois a Constituição de 1988 não fez qualquer ressalva quando permitiu tal negociação<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 443-444.

<sup>198</sup>Faz-se menção ao entendimento contrário de Carlos Henrique Bezerra Leite no sentido de que tais direitos somente podem ser flexibilizados de forma temporária e caso haja uma justificativa para tanto. (LEITE, Carlos Henrique Bezerra, 2018. p. 85).

Os direitos que não podem ser reduzidos ou suprimidos, ainda que temporariamente, e que estão sendo ora tratados, são aqueles constantes nos demais incisos do artigo 7º da Constituição de 1988, bem como os previstos em lei, quando esta não permitir expressamente tal flexibilização, pelas razões acima discorridas.

Ratificando este posicionamento, menciona-se Alfredo Villavicencio Ríos<sup>199</sup> e Vólia Bomfim<sup>200</sup>, respectivamente:

Nesse sentido, reconhece-se a convenção coletiva de trabalho como uma norma imperativa, porém com caráter de direito necessário relativo, ou seja, uma norma que estabelece uma regulamentação mínima que não pode ser piorada, mas sim melhorada.

Isso reflete, ademais, o que usualmente sucede no ordenamento laboral na relação entre lei, convenção coletiva de trabalho e contrato de trabalho: a lei estabelece um mínimo que pode ser melhorado por uma convenção coletiva, o que, por sua vez, pode ser melhorado pelo contrato individual de trabalho. E, por outro lado, o previsto imperativamente pela lei não pode ser afetado pela convenção coletiva, o que também ocorre entre este e o contrato de trabalho.

Portanto, a pedra de toque para a limitação do direito de flexibilizar é o não abuso deste direito, isto é, a sua utilização de acordo com o fim social do Direito do Trabalho. Só se pode conceder a dignidade do trabalhador quando o direito é exercido e acordo com sua função social. Neste sentido, considera-se abusiva toda e qualquer norma coletiva que tente reduzir direitos previstos em lei sem o necessário motivo: séria crise econômica, que deve ser sempre comprovada, em face do princípio da transparência nas negociações coletivas.

Diante da conclusão de que não é possível a redução de direitos através de negociação coletiva, nos casos em que a Constituição e/ou a lei não expressamente a admitir, se torna importante a análise do que se deve entender por precarização dos direitos trabalhistas. Uma cláusula de uma norma coletiva isoladamente pode já definir que um direito foi suprimido ou reduzido por aquela convenção ou acordo coletivo ou a norma coletiva deve ser analisada em seu conjunto para tanto?

Sabe-se que as negociações coletivas abrangem diversas reivindicações ao mesmo tempo, sendo que as partes abrem mão de algumas matérias com intuito de ganhar de outra forma. A título de exemplo, é comum os sindicatos negociarem a redução temporária de salário em troca de garantia provisória de emprego para os

---

<sup>199</sup>VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *A liberdade sindical nas normas e pronunciamentos da OIT: sindicalização, negociação coletiva e greve*. Trad. Jorge Alberto Araújo. São Paulo: LTr, 2011. p. 55.

<sup>200</sup>BOMFIM, Vólia. *Direito do Trabalho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015. p. 83-84.

empregados atingidos ou a redução do intervalo intrajornada em razão do fornecimento de cesta básica ou outros auxílios.

Essa moeda de troca é válida e compensa a perda ou redução de direitos? Entendemos que sim e que é neste ponto que entra a atuação do sindicato, com fundamento na autonomia da vontade coletiva.

Quando se suscita a autonomia da vontade coletiva fala-se na capacidade que têm as entidades sindicais de entender a rotina do ramo ou empresa ao qual se representa e da situação econômica-social daquele determinado momento com o intuito de definir os melhores benefícios para os trabalhadores.

Em momentos de crise, as reivindicações são umas, e em ocasiões de abonação, os pleitos são outros, e só quem pode definir o que se pode abrir mão e o que se deve reivindicar são as próprias partes, representadas por seus sindicatos. Esta é a razão de ser da própria representação sindical: olhar para seus representados e adaptar as regras que valerão para eles de acordo com as diferentes situações a que eles estão expostos e às rápidas mudanças do mercado de trabalho ocasionadas pelos fatores já estudados, tais como a globalização e os avanços tecnológicos.

Nesse cenário, em determinadas situações pode fazer sentido a redução de um direito em prol de outro, desde que no conjunto da norma coletiva se verifique que não houve precarização de direitos nem desrespeito ao patamar mínimo estabelecido pela Constituição de 1988.

Por essa razão, a nosso ver, a flexibilização de direitos trabalhistas não se trata de precarização de direitos, mas sim de melhor adaptar os direitos previstos em lei às especificidades de cada ramo, setor ou empresa e aos eventuais problemas de cada momento, inclusive de acordo com cada região. Flexibilizar significa, neste sentido, o abrandamento da legislação que tende a ser mais engessada, a fim de adequá-las às necessidades dos diferentes trabalhadores e as novas situações que possam surgir, implementando novos métodos de trabalho e preservando a saúde da empresa e consequentemente os empregos<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup>FIGUEIREDO, Renata Nóbrega, 2003. p. 113.

Em outras palavras, a autonomia da vontade coletiva permite a flexibilização de direitos no sentido de trabalhar as melhores moedas de troca em benefício dos trabalhadores, tendo como limite a precarização de direitos se analisada a norma coletiva em seu conjunto, bem como o patamar mínimo estipulado pelo artigo 7º da Constituição de 1988.

No entanto, para se falar em flexibilização, é necessário que haja sindicatos fortes e representativos, que atuam próximos a estes trabalhadores, conhecendo suas necessidades e fragilidades. Caso contrário, a tendência é de os sindicatos profissionais sucumbirem à força empresarial acabando por caírem no âmbito da precarização.

Portanto, flexibilizar não significa precarização de direitos, tampouco a desregulamentação do Direito do Trabalho.

A desregulamentação do Direito do Trabalho é a redução pura e simples das normas trabalhistas sem qualquer contrapartida. Significa, portanto, a desproteção do Estado por completo do trabalhador, permitindo que a autonomia privada coletiva disponha sobre os termos e condições das relações de trabalho como melhor entender, sem quaisquer limites ou intervenção estatal<sup>202</sup>. Isto não se pode permitir.

Em conclusão, em reação ao verificado no decorrer do século XX, quando se verificou a universalização de direitos trabalhistas e a constitucionalização dos direitos sociais, há uma crescente corrente, no sentido inverso de tudo isso, com o intuito de redução de custos. Por isso, está na pauta do dia a questão da flexibilização dos direitos trabalhistas.

Ocorre que, conforme visto neste tópico, a flexibilização de direitos pode e deve ocorrer quando e nos moldes em que a legislação a permitir e de maneira a não significar a precarização dos direitos e benefícios dos trabalhadores, tampouco a desregulamentação do Direito do Trabalho. A previsão de alterações *in pejus* em norma coletiva sem a devida contrapartida que a justique não é permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, deve ser repelida.

---

<sup>202</sup>SUSSEKIND, Arnaldo, 2000. p. 213-214.

#### 4.4 A prevalência da negociação coletiva sobre a lei: uma análise da Lei n. 13.467/2017

Conforme visto no tópico anterior, a crise financeira iniciada nos anos 70 e 80, somada com os inventos tecnológicos e a mundialização da economia com a consequente intensificação da concorrência entre os países, impulsionou as empresas a produzirem mais, com o menor custo e maior qualidade para vencer a competitividade criada.

Esta situação refletiu diretamente nas relações de trabalho, haja vista que as empresas entenderam que para se chegar a essa equação de menor preço e maior produção era necessário diminuir os custos com a mão de obra. Para tanto, passou-se a se falar em flexibilização dos direitos trabalhistas e mais recentemente, no Brasil, na prevalência do negociado sobre o legislado<sup>203</sup>.

A Lei n. 13.467/2017, mais conhecida como “Reforma Trabalhista”, foi promulgada com o objetivo de modernizar a legislação trabalhista e trouxe para a CLT o artigo 611-A<sup>204</sup>, que dispõe que: “a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho

<sup>203</sup>BOMFIM, Vólia, 2015. p. 72.

<sup>204</sup>Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:

- I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;
- II - banco de horas anual;
- III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas;
- IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015;
- V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança;
- VI - regulamento empresarial;
- VII - representante dos trabalhadores no local de trabalho;
- VIII - teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente;
- IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual;
- X - modalidade de registro de jornada de trabalho;
- XI - troca do dia de feriado;
- XII - enquadramento do grau de insalubridade;
- XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho;
- XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo;
- XV - participação nos lucros ou resultados da empresa.

§ 1º No exame da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho observará o disposto no § 3º do art. 8º desta Consolidação.

§ 2º A inexistência de expressa indicação de contrapartidas recíprocas em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho não ensejará sua nulidade por não caracterizar um vício do negócio jurídico.

têm prevalência sobre a lei” quando dispuser sobre as matérias tratadas nos 15 incisos do artigo.

O referido artigo somado à inclusão do § 3º ao artigo 8º da CLT<sup>205</sup> traduzem a vontade do legislador infraconstitucional de ratificarem a aplicação do princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Além disso, a referida lei alterou também a redação do artigo 620 da CLT<sup>206</sup> no sentido de que os acordos coletivos de trabalho sempre prevalecerão sobre as convenções coletivas de trabalho.

Não é possível afirmar que a Lei n. 13.467/2017 foi a primeira a flexibilizar os direitos trabalhistas. A flexibilização dos direitos trabalhistas teve início muito antes da Reforma Trabalhista. A título de exemplo, menciona-se a Lei n. 8.949/1994 que criou as cooperativas, sem caracterização do vínculo empregatício; a Lei n. 9.601/1998 que possibilitou o contrato por prazo determinado, com a redução de critérios de rescisão contratual e as contribuições sociais; a Lei n. 6.019/1974 que possibilitou a terceirização de empregados temporários, dentre muitas outras.

Isso sem contar os projetos de lei anteriores a 2017, que defendiam a negociação coletiva. Era o caso, por exemplo, do projeto de lei n. 5.483/2001 elaborado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para ajustar o artigo 620 da CLT e do conhecido “Projeto Berzoini” durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no tocante à reforma da negociação coletiva.

---

§ 3o Se for pactuada cláusula que reduza o salário ou a jornada, a convenção coletiva ou o acordo coletivo de trabalho deverão prever a proteção dos empregados contra dispensa imotivada durante o prazo de vigência do instrumento coletivo.

§ 4o Na hipótese de procedência de ação anulatória de cláusula de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, quando houver a cláusula compensatória, esta deverá ser igualmente anulada, sem repetição do indébito.

§ 5o Os sindicatos subscritores de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho deverão participar, como litisconsortes necessários, em ação individual ou coletiva, que tenha como objeto a anulação de cláusulas desses instrumentos.

<sup>205</sup>Artigo 8º, § 3º da CLT: No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

<sup>206</sup>As condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho.

A Reforma Trabalhista, entretanto, ganhou tamanho enfoque por deixar expressa a prevalência da negociação coletiva sobre a lei. Ocorre que resta saber se este artigo pode ser aplicado conforme a literalidade de sua redação.

Conforme a análise do tópico anterior, em respeito a hierarquia das fontes do Direito do Trabalho, seja para quem entenda pela aplicação da pirâmide de Hans Kelsen ao Direito do Trabalho ou para aqueles que defendam a Teoria Dinâmica da Hierarquia das Normas, não é possível a prevalência da negociação coletiva sobre a lei ou a Constituição quando maléfica para o empregado, se não houver expressa permissão no texto legal ou constitucional, como ocorre nos casos dos incisos VI, XIII e XIV<sup>207</sup> da Constituição de 1988.

Para Carlos Henrique Bezerra Leite, a Lei n. 13.467/2017 quis instituir um novo sistema de hierarquia das fontes, no qual as convenções e acordos coletivos de trabalhistas prevalecem quando conflitarem com a lei<sup>208</sup>.

No entanto, de uma análise sistemática da Constituição de 1988, na qual, de um lado há o artigo 7º com os direitos básicos dos trabalhadores e, de outro, o reconhecimento da autonomia da vontade coletiva pelo inciso XXVI do mesmo artigo, conclui-se que a previsão de que sempre a norma coletiva irá prevalecer sobre a lei não é válida. Da mesma forma, o acordo coletivo de trabalho não pode prevalecer sobre a convenção coletiva todas as vezes.

A Constituição de 1988, em seu artigo 7º, foi clara no sentido de que seus incisos se tratariam de um patamar mínimo garantido aos empregados, com espaço apenas para melhorias. Quando entendeu que poderiam existir situações de crise econômica que justificassem a redução dos direitos sociais previu também as matérias as quais poderiam sofrer alterações *in pejus*. E seria nestes pontos que entraria o reconhecimento da norma coletiva.

A norma coletiva é direito fundamental do trabalhador e a autonomia da vontade coletiva é um fator de peso no Direito do Trabalho por melhor adaptar as

---

<sup>207</sup>VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

<sup>208</sup>LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Supremacia do modelo negociado sobre modelo legislado na reforma trabalhista sob o enfoque dos direitos humanos fundamentais dos trabalhadores. (TREMEL, Rosângela; CALCINI, Ricardo (org.) *Reforma Trabalhista*. Campina Grande: EDUEPB, 2018. p. 81).

diferentes realidades à legislação, contudo, não pode ser usada como instrumento de precarização dos direitos dos trabalhadores. Isto iria de encontro com toda a sistemática de normas e princípios do Direito do Trabalho, sendo inclusive contrária a própria origem deste ramo do Direito.

O princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva não traduz que as normas coletivas não possuem qualquer limite. A intervenção é mínima e não inexistente. Em outras palavras, a intervenção pode se fazer presente quando a autonomia da vontade coletiva esbarrar no patamar mínimo protegido pela Constituição.

Não obstante, os direitos sociais dos trabalhadores são direitos fundamentais e, como tais, não podem sequer serem alterados por meio de emenda constitucional (artigo 60, § 4º da Constituição de 1988), tampouco por simples alteração infraconstitucional, como é o caso da Lei n. 13.467/2017.

Nesse contexto, deve-se interpretar o artigo 611-A da CLT em conformidade com a Constituição no sentido de que as matérias elencadas em seus incisos sejam tratadas com o intuito de melhoria das condições de trabalho ou, ao menos, como forma de contrapartida.

Conforme detalhado no tópico anterior, a norma coletiva deve ser analisada em conjunto, pois faz parte da negociação coletiva os envolvidos fazerem concessões recíprocas para chegarem na melhor condição possível para todos. Com isso, por uma interpretação conforme a Constituição, poderia se dizer que tais matérias podem ser utilizadas como moeda de troca de outras que sejam mais relevantes para aquela categoria, desde que no todo a norma coletiva seja benéfica para os trabalhadores.

E no artigo 611-B da CLT<sup>209</sup> estão as matérias que sequer podem ser “trocadas” por outros direitos.

---

<sup>209</sup>Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

I - normas de identificação profissional, inclusive as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - valor dos depósitos mensais e da indenização rescisória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

IV - salário mínimo;

V - valor nominal do décimo terceiro salário;

VI - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

VII - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

E, nesse sentido, o § 2º do artigo em estudo deve ser interpretado no sentido de que as concessões recíprocas estão implícitas na norma coletiva, não havendo necessidade de menção expressa das contrapartidas de cada cláusula. Esta é a única forma de a referida disposição poder ser aplicada.

Ressalta-se apenas que as matérias elencadas nos incisos VI, XIII e XIV, como já dito, podem ser objeto de negociação *in pejus*, mesmo sem qualquer contrapartida, em razão do permissivo constitucional. No entanto, o desconforto com a redução salarial é tamanho que a Reforma Trabalhista, alinhada com aqueles que entendiam que mesmo com a permissão do artigo 7º deveriam existir contrapartidas no tocante a estas matérias, previu no § 3º do artigo 611-A que esta deve vir acompanhada da contrapartida da garantia provisória de emprego.

---

VIII - salário-família;

IX - repouso semanal remunerado;

X - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% (cinquenta por cento) à do normal;

XI - número de dias de férias devidas ao empregado;

XII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XIII - licença-maternidade com a duração mínima de cento e vinte dias;

XIV - licença-paternidade nos termos fixados em lei;

XV - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XVI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XVII - normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho;

XVIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas;

XIX - aposentadoria;

XX - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador;

XXI - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

XXII - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência;

XXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

XXIV - medidas de proteção legal de crianças e adolescentes;

XXV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso;

XXVI - liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho;

XXVII - direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender;

XXVIII - definição legal sobre os serviços ou atividades essenciais e disposições legais sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve;

XXIX - tributos e outros créditos de terceiros;

XXX - as disposições previstas nos arts. 373-A, 390, 392, 392-A, 394, 394-A, 395, 396 e 400 desta Consolidação.

Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo.

Ainda, chama-se atenção para a alteração ocorrida no artigo 620 da CLT. Pede-se vênia para transcrever a justificativa do relator do até então projeto de lei que culminou na Reforma Trabalhista<sup>210</sup>:

Aqui se reconhece que as condições ajustadas em acordo coletivo de trabalho prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho, partindo-se do pressuposto de que, como o acordo é um ato jurídico celebrado entre sindicatos e empresas, as cláusulas que vierem a ser por ele avençadas estarão mais próximas da realidade das partes do que aquelas estabelecidas em convenção, que se destinam a toda uma categoria.

Da referida justificativa, depreende-se uma vontade do legislador de valorizar as negociações realizadas diretamente com as empresas por se entender que estas têm mais condições de refletirem a realidade dos trabalhadores. Ocorre que, nos termos em que estudaremos no próximo capítulo, tal justificativa deve resultar em uma mudança na organização sindical brasileira, com a adoção do sindicalismo por empresa, e não na prevalência de acordos sobre as convenções coletivas.

A mudança do artigo 620 da CLT será aplicada tão somente para prejudicar os direitos sociais dos trabalhadores, já que quando isto não ocorrer o acordo coletivo já prevaleceria de toda forma.

Em conclusão, de nada adianta uma lei ser promulgada no sentido de que a norma coletiva prevalece em todas as hipóteses sobre a lei se a análise sistemática do ordenamento juslaborativo vai de encontro com tal afirmação. O que resta é a interpretação do dispositivo conforme a Constituição no sentido de tais matérias, quando negociadas em contrapartida a outras, não configura alteração maléfica aos trabalhadores.

O teor das matérias elencadas no artigo 611-A da CLT e o seu desrespeito às normas de saúde e segurança do trabalho não serão objeto do presente estudo, em razão da delimitação do tema.

---

<sup>210</sup>MARINHO, Rogério. *Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 6.787 de 2016, do Poder Executivo, que altera o Decreto-Lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho – e a Lei n. 6.019 de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544961](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961). Acesso em: 16 jun. 2019, às 18:00.

## **CAPÍTULO 5 - MODELO SINDICAL BRASILEIRO: REPRESENTAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS**

### **5.1 A crise do sindicalismo brasileiro**

É de conhecimento geral que o sindicalismo no mundo está em crise. Este fato se comprova pela queda dos índices de sindicalização e do número de greves.

Os diferentes autores tentam trazer elementos que justifiquem esta crise, até como uma forma de se buscar uma saída para evitar o fim do sindicalismo como um todo, o que não seria benéfico nem para os empregados tampouco para os empregadores, apesar de estes terem mais dificuldades em reconhecer isto.

Alguns elementos se repetem pelos muitos doutrinadores. Um dos pontos mais levantados<sup>211</sup>, o que, a nosso ver, é o mais importante de ser discutido, é a fragmentação da classe trabalhadora<sup>212</sup>. Esse fenômeno está revolucionando o próprio Direito do Trabalho e sua tutela exacerbada pelas relações de emprego, deixando de lado as demais relações de trabalho, as quais normalmente são mais precárias e também necessitam da tutela da legislação trabalhista.

O surgimento de novas formas de trabalho tem posto em questionamento a estrutura na qual é baseada a tutela da legislação trabalhista, em especial a CLT, que é o principal diploma da área, o que influencia diretamente as relações sindicais.

Verifica-se um número significativo de pessoas com os chamados “empregos informais”. A título de exemplo, citam-se os trabalhadores que se vinculam a uma plataforma digital e prestam serviços a terceiros, atendendo a chamados de clientes vinculados a tal plataforma. Hoje, as plataformas são as mais diversas, podendo-se citar como exemplo para melhor ilustrar o raciocínio, o Uber (plataforma digital para serviços de transporte de pessoas), Rappi (plataforma digital para transporte de produtos) etc.

---

<sup>211</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro, 2012. p. 96-97.

<sup>212</sup>MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007. p. 28-29.

Além dos trabalhadores informais, há também os terceirizados, os temporários, os eventuais, aqueles que trabalham em jornada parcial ou, ainda, por prazo determinado.

Esses empregados ficam de fora da proteção sindical, mesmo sendo os que mais precisam da tutela dos sindicatos. Além de ficarem de fora desta proteção, também dificultam a união dos trabalhadores.

A terceirização, por exemplo, faz com que em uma única empresa existam empregados que, muitas vezes, trabalham juntos, mas não estão enquadrados no mesmo sindicato, pois os terceirizados não são abrangidos pelo sindicato dos empregados contratados sob o regime celetista por esta empresa.

Isso dificulta a reivindicação de direitos. Em uma greve, apenas parte dos trabalhadores da empresa suspenderia o trabalho, enquanto os demais, cujos sindicatos não participam do movimento, ficariam de fora, enfraquecendo o principal meio de pressão existente por parte dos trabalhadores.

Além da cisão da classe operária, tem-se o crescente desemprego estrutural<sup>213</sup>, que tem atingido a população de tal maneira que os empregados ficam receosos de pleitear novos direitos, com medo de serem substituídos pela vasta mão de obra desempregada dos países, a qual aceitaria um emprego mesmo com condições precárias de trabalho. Por essa razão, o número de empregados reivindicativos cai consideravelmente.

Outro elemento que contribui bastante para a intensificação da crise sindical é o fato de os movimentos sindicais terem se organizado originalmente em torno das fábricas, diante de uma classe operária um tanto quanto homogênea. As entidades sindicais têm tido dificuldades de se desprenderem desta forma de organização e se adequarem às novas formas de trabalho e rotina dos trabalhadores, que se verificam nos dias de hoje.

Enquanto os sindicatos agirem da mesma forma, como há mais de 30 anos, quando não se falava em tecnologia ou globalização, eles estarão muito distantes da

---

<sup>213</sup>MASSONI, Túlio de Oliveira, 2007. p. 30.

realidade dos trabalhadores e empregadores, de modo que se torna impossível sua sobrevivência.

Nesse cenário de crise mundial do sindicalismo, o Brasil não ficou de fora. Todos os aspectos acima mencionados se verificam aqui presentes. No entanto, há uma agravante no modelo sindical brasileiro que dificulta ainda mais sua capacidade de modernização e adequação aos novos tempos: a unicidade sindical.

No Brasil, conforme exaustivamente visto neste trabalho, a organização sindical deve se dar obrigatoriamente por meio de categorias e base territorial. Os empregados se organizam em categorias de acordo com a atividade econômica principal de seus empregadores e a depender do local de trabalho.

Ocorre que essa amarra prevista pela Constituição de 1988 impede que os trabalhadores se organizem livremente da forma que melhor entenderem, o que distancia estes empregados de seus sindicatos. Esta distância, em uma época que outros fatores já contribuem para a crise nas relações sindicais, acabam por fulminar de uma vez o movimento sindical.

O fato é que o movimento sindical brasileiro não estava preparado para suportar as mudanças ocorridas nas relações de trabalho, pois já antes disto havia um estranhamento dos empregados para com a obrigatoriedade de organização da forma como prevista pela Constituição de 1988.

Os resquícios corporativistas que nunca foram extinguidos por completo do modelo sindical brasileiro sempre foram um obstáculo para o fortalecimento dos sindicatos. Os empregados permaneceram durante anos contribuindo obrigatoriamente para sindicatos que sequer necessitavam prestar contas do resultado do trabalho destas entidades a eles. Muitos destes sindicatos, extremamente fracos sob o ponto de vista reivindicatório perante os empregadores, recolhiam as contribuições sindicais sem fornecer algo de concreto em troca aos seus representados.

Nesse cenário, a imagem dos sindicatos perante os empregados é muito ruim e levará um certo tempo para ser reconstruída. Mesmo com a extinção da contribuição sindical obrigatória, a qual supostamente exige que os sindicatos demonstrem seu trabalho para convencer os empregados de se filiarem a eles, o distanciamento entre representante e representados ainda é muito grande. Isto em um

cenário no qual os empregados já estão receosos em reivindicarem algum direito, é perfeito para aqueles que defendem o fim dos sindicatos.

Ressalta-se, ainda, a organização sindical por meio de categorias em um cenário de desfragmentação da classe operária e de novas formas de relação de trabalho. O conceito de categorias é demasiadamente ultrapassado para as complexas relações de trabalho instituídas pelas novas tecnologia e, até mesmo, pela globalização.

Se o cenário fosse de pluralidade sindical e os empregados, por vontade própria, estivessem organizados desta mesma maneira, quando sentissem necessidade de mudança em razão da evolução das relações de trabalho, poderiam alterar sua forma de organização livremente, ou seja, eles não estariam presos às amarras dada pelo Estado, que os impedem de melhor se adequar ao novo cotidiano empresarial.

Aquele argumento anteriormente citado no sentido de que os sindicais se moldaram de acordo com a realidade da indústria e que, hoje, possuem dificuldades de se adaptarem às novas realidades é ainda mais gritante no caso brasileiro.

Portanto, verifica-se que, em razão de fatores econômicos e sociais, o sindicalismo no mundo está em crise. No entanto, no Brasil, esta crise é ainda mais intensa, pois, em decorrência dos anos de sindicalismo corporativista ou com resquícios corporativistas (após 1988), os sindicatos não conseguiram se fortalecer e se aproximar de seus representados, o que somente tornou a situação mais difícil.

É importante apenas mencionar, por fim, o entendimento em sentido contrário de José Carlos Arouca<sup>214</sup>, que não vê a unicidade sindical como um problema. Segundo o autor, é possível um sindicalismo democrático e representativo no âmbito da unicidade sindical. O problema estaria nas complexas definições de categoria, que revelam a continuação da ingerência do Estado. Nesse sentido, vale a pena transcrever suas palavras:

A manutenção da unicidade não impede que se adote uma estrutura sindical democrática, assegurando-se plena liberdade de representação e de atuação autêntica, para a defesa dos interesses e direitos dos trabalhadores. Afinal de contas, para isso que existem os sindicatos de verdade, com poderes de representação, investidos de competência para manter negociação para a disciplinação dos contratos de trabalho,

---

<sup>214</sup>AROUCA, José Carlos, 1988. p. 135-136.

podendo até participar dos órgãos públicos onde sejam discutidas e deliberadas matérias de trabalho.

[...]

O que empolga a criação dos sindicatos de papel não é nem o monismo nem o pluralismo, mas a contribuição sindical fácil e a atrativa representação classista. Claro que se se mantidas a contribuição e a representação num regime pluralista o número de sindicatos inúteis seria muito maior.

## **5.2 A necessidade de reforma do modelo sindical brasileiro**

### **5.2.1 A reforma trabalhista e a facultatividade do pagamento de contribuições sindicais – o primeiro passo para as mudanças?**

Conforme visto, o sindicalismo no mundo está em crise, entretanto, os sindicatos brasileiros enfrentam um problema ainda maior diante da descrença dos trabalhadores e empregadores para com a ideia de que é através do sindicalismo que se torna possível o atingimento do trabalho digno e da paz social.

Com isso, muito se fala em necessidade de mudanças: abandono total do modelo sindical corporativista, da unicidade sindical, organização por categorias, Poder Normativo e etc.

Nesse cenário, a Reforma Trabalhista, consubstanciada pela Lei n. 13.467 de 2017, trouxe uma importante mudança para o modelo sindical brasileiro. A lei extinguiu a obrigatoriedade do pagamento de contribuição sindical pelos trabalhadores e empregadores.

Essa mudança legislativa trouxe inúmeras discussões acerca da organização sindical brasileira e pode ser considerada um marco histórico no direito coletivo do trabalho, haja vista que, desde então, já se percebe uma mudança no comportamento dos sindicatos.

A questão que fica com o advento desta Lei, no entanto, é se a Reforma Trabalhista pode ser considerada um avanço legislativo no sentido de ter sido o início das mudanças que se fazem necessárias no sindicalismo brasileiro com o intuito de desenvolvê-lo e melhor adequá-lo às novas realidades do trabalho ou se, ao contrário, trata-se do início do fim do sindicalismo tal como ele é hoje.

A esse respeito, primeiramente, é importante ressaltar que tanto os defensores da unicidade como da pluralidade sindical entendem que o que faz os sindicatos se acomodarem e se tornarem instituições frágeis e sem qualquer representatividade é a manutenção da contribuição sindical obrigatória. Esta faz com que os sindicatos tenham receita sem que tenham que mostrar nenhum resultado do seu trabalho.

Nesse sentido, vale mencionar novamente as palavras de José Carlos Arouca:

Isto, porém, não significa dizer que deva ser mantido o modelo corporativista adotado pela CLT. O que está a exigir reforma é o sistema que afeta a autonomia consagrada constitucionalmente. As complexas definições de categoria, já revelam a continuação da ingerência do Estado, ainda mais quando se defende a manutenção do quadro de atividades e profissões que impõe o paralelismo de categorias, profissional e econômica, esta em correspondência direta com aquela. O quadro, criado e alterado a gosto conforme o oportunismo de sindicatos, mesmo em função da atividade econômica, impondo a persistência do enquadramento sindical, este sim, instituto notadamente corporativista.

Esse entendimento faria, em tese, com que o fim da contribuição sindical fosse a salvação do sindicalismo, já que impede que sindicatos fracos sobrevivam. Porém, na realidade prática, não é isso que se tem observado.

Com o fim das contribuições sindicais obrigatórias, o sindicalismo brasileiro continua tendo como características principais a unicidade sindical e a organização sindical por meio de categorias. No entanto, este sistema deixa de ter como fonte de custeio a contribuição daqueles que não são filiados às entidades sindicais.

Nesse cenário, tem-se que, apesar de as principais características do modelo sindical continuarem as mesmas, o fato de as contribuições sindicais terem se tornado facultativa ocasionou uma verdadeira revolução na esfera sindical.

Isso porque, os sindicatos estavam absolutamente acomodados com o modelo tal como era até a Reforma Trabalhista. Inexistia qualquer obrigação que levassem os sindicatos a se verem obrigados a se aproximarem de seus representados e até mesmo de demonstrar os trabalhos realizados pela entidade a eles. Ao contrário, como os representados eram obrigados por lei a contribuir aos sindicatos, ainda que

entendessem não serem estes representativos ou que achassem que o trabalho desenvolvido não era satisfatório, em nada esta opinião mudaria e os sindicatos continuariam subsistindo normalmente.

O fim das contribuições sindicais obrigatórias pôs um fim nessa questão. Os defensores da reforma legislativa afirmavam que a facultatividade das contribuições sindicais era a saída para a extinção dos sindicatos fracos e pouco representativos, pois somente sobreviveriam as entidades que, através da demonstração de um bom trabalho, conseguissem convencer seus representados a contribuir.

No entanto, na prática, não foi isto que se verificou. Em razão dos anos de distanciamento e verdadeiro descaso com os representados, os trabalhadores e empregadores têm uma desconfiança muito grande para com os sindicatos para contribuir a eles. Somado a isto, o fato de o desemprego no Brasil ter atingido índices expressivos nos últimos anos com a severa crise econômica passada pelo país, fez com que a reivindicação de direitos e melhores condições de trabalho não estivesse dentre as prioridades dos trabalhadores brasileiros.

Com isso, esses não se dão conta de que sem o apoio sindical a situação seria ainda pior ou, ao menos, não possuiria perspectivas de melhoras.

Não obstante, tem-se que o fato de a unicidade sindical e a organização por meio de categorias ter sido mantida também prejudica os sindicatos de conseguirem essa receita. Apesar de ser um nítido resquício corporativista que somente contribuía para afundar as entidades sindicais no comodismo, as contribuições sindicais obrigatórias não eram o único fator de enfraquecimento das entidades sindicais.

A organização por meio de categorias também é extremamente prejudicial e contrária a um sindicalismo forte por impedir a livre organização de trabalhadores, conforme preceitua a própria OIT.

Uma vez impedidos de se organizarem livremente, os trabalhadores se veem atrelados a organizações com as quais não se identificam, tampouco são conhecedores de seus problemas para que possa haver uma ajuda efetiva. Além disso, com a terceirização e as novas formas de organização de trabalho, empregados que se veem parte de um grupo são excluídos pela abrangência de um determinado sindicato.

A título ilustrativo, tem-se a categoria diferenciada dos vigilantes. Neste caso, toda uma empresa é abrangida por um determinado sindicato e um grupo pequeno dentro desta mesma empresa é regida por outro, em razão de se tratar de categoria diferenciada. Ocorre que, muitas vezes, as reivindicações destes vigilantes são as mesmas dos demais empregados da empresa. Com isto, eles deveriam ter o direito de escolha no sentido de se filiar ao sindicato de sua profissão ou aquele que abrange os demais trabalhadores da empresa.

Isso sem contar aqueles que ficam totalmente de fora do âmbito sindical por não serem empregados celetistas. Trata-se de uma porção significativa da sociedade a qual os sindicatos não podem tomar medidas de proteção que as favoreça, convencendo-os a contribuir, por terem de respeitar a categoria e base territorial.

Nesse cenário, verifica-se que o fim das contribuições sindicais obrigatória pode configurar como um importante avanço do sindicalismo no sentido de se desprender das amarradas do corporativismo, no entanto, não é suficiente para fortalecer e retirar o sindicalismo da crise.

Ao contrário, a suposta reforma do modelo sindical somente com o fim da contribuição sindical terminou por enfraquecer os sindicatos que, do dia para a noite se viram sem receita e sem uma forma eficaz de convencimento dos representados de contribuir.

Vale mencionar que a manutenção do sistema tal como ele era faz com que tanto os filiados como os não filiados aos sindicatos se beneficiem das negociações coletivas de trabalho. Com isso, por óbvio, um trabalhador deixa para o outro contribuir para o sindicato por saber que com ou sem contribuição terá direito às verbas negociadas.

Este modelo dificulta a situação dos sindicatos ainda mais. Frisa-se que esta dificuldade também é sofrida pelos sindicatos fortes e representativos. O trabalhador brasileiro adaptou-se com a ideia de que a contribuição concedida aos sindicatos era um verdadeiro “dinheiro jogado fora”, na linguagem popular. Por isso, ainda que o sindicato demonstre um bom trabalho, a desconfiança ainda é grande para a maior parte dos trabalhadores.

Isso sem contar que não há uma cultura dos trabalhadores brasileiros reconhecerem o trabalho do movimento sindical, além de os salários, via de regra, serem baixos, dificultando a vontade de contribuir.

Portanto, a organização sindical brasileira precisava de mudanças e o fim da contribuição sindical obrigatória era uma delas, no entanto, somente esta alteração ao invés de significar um passo para a verdadeira representatividade dos sindicatos demonstrou, ao contrário, o enfraquecimento destas entidades, que sem receitas possuem um poder ainda menor de negociação com a parte contrária.

### **5.2.2 Outros modelos de organização sindical: o sindicato por empresa e o sindicato transnacional**

Uma vez concluído que o sindicalismo brasileiro precisa sofrer alterações para manutenção de sua existência, se faz necessária a análise das possibilidades de mudanças.

De todo o estudo realizado no presente trabalho, verifica-se que, sob a ótica da OIT, o fortalecimento das entidades sindicais e conseqüentemente de todo o modelo sindical depende da aplicação pelo país da liberdade sindical. E quando se fala em liberdade sindical se quer dizer a liberdade ampla e irrestrita e não uma liberdade mitigada, tal como existe no Brasil.

No Brasil, o sistema sindical pode ser considerado bastante complexo já que, por um lado, há previsão constitucional no sentido da liberdade sindical e, por outro, a própria Constituição prevê amarras que restringem esta liberdade, violando-a inclusive.

Sob a ótica internacional, portanto, somente com a ampla liberdade sindical é possível alcançar um sistema sindical representativo e próximo dos trabalhadores, o que é essencial para sua manutenção, já que depende da vontade destes.

Uma forma de concretização da liberdade sindical é a pluralidade sindical. Neste modelo, os próprios trabalhadores possuem a liberdade de se organizarem da

forma como melhor entenderem sem quaisquer limitações ou restrições impostas pela lei.

E é a partir dessa premissa, com a qual concordamos, que se parte para o estudo das formas possíveis de organização sindical, em um modelo de pluralidade.

Além do fim da unicidade sindical, é necessária a extinção do conceito de categorias. Com isto, poderiam ser criados sindicatos por empresas, sindicatos por setores, sindicatos nacionais ou até mesmo transnacionais.

No tocante aos sindicatos por empresa, as organizações sindicais se limitariam ao âmbito empresarial. Neste cenário, a representação de trabalhadores no local de trabalho poderia ou não se confundir com os sindicatos, a depender da vontade do legislador.

Ainda que houvesse comissões de representantes de trabalhadores e sindicatos por empresas, estas entidades poderiam perfeitamente conviver, já que suas funções não seriam confundidas, tendo o sindicato prerrogativas que estas comissões não teriam, como ficar a frente das negociações coletivas, por exemplo.

Por um lado, a vantagem do sindicato por empresa é inegável. Nada melhor que uma entidade que vivencia a rotina da empresa para saber quais são os anseios e as expectativas dos trabalhadores. A depender do empregador, a rotina dos trabalhadores pode mudar consideravelmente se comparada com a de outra empresa daquele mesmo setor.

A título de exemplo, os trabalhadores de uma empresa localizada em um bairro perigoso de periferia podem preferir ter um intervalo intrajornada reduzido para 30 (trinta) minutos para saírem mais cedo, quando o dia ainda está claro. Este mesmo tempo de intervalo pode não ser conveniente para uma empresa do mesmo ramo, localizada na mesma cidade, mas em um bairro diferente.

Essas especificidades são mais difíceis de serem notadas por um sindicato representativo de toda uma categoria, em especial em uma base territorial grande.

Além disso, focado em uma só realidade, o sindicato possui mais conhecimento da real situação da empresa, de suas dificuldades e momentos de abundância. É sabido que, apesar do dever de transparência durante as negociações

coletivas, os sindicatos de hoje pouco se aprofundam acerca da situação econômica da empresa antes de aceitar ou não um acordo coletivo de trabalho.

Em momentos de crise econômica em âmbito nacional, quase que a totalidade das empresas utilizam deste argumento para se recusarem a conceder benefícios para os trabalhadores que não são exigidos por lei, no entanto, nem todas se encontram em uma situação difícil a ponto de não conseguirem melhorar as condições de trabalho e remuneração de seus empregados.

A situação econômica das empresas pode ser diferente até mesmo dentro de uma mesma categoria e, por isso, o sindicato por empresa resolveria esta questão, se fazendo presente no dia a dia da empresa, conhecendo suas especificidades e inclusive a situação financeira real da empresa.

No entanto, por outro lado, há também desvantagens neste modelo de sindicato por empresa. Em primeiro lugar, as chances de os dirigentes sindicais serem corrompidos pelo empregador e passarem a atuar, em verdade, a favor deles é maior do que no sindicalismo por categorias.

Além disso, o objetivo do sindicalismo como um todo não é só se atentar ao dia a dia da empresa, lidando com os problemas cotidianos. O papel do sindicato possui reflexos em toda a sociedade e inclusive no planejamento geral do Estado.

Nesse aspecto, vale transcrever a preocupação de Ednei Versutto<sup>215</sup>:

[...] caberia ao sindicato ou representação por empresa policiar-se para não se tornar elitista ou centrado exclusivamente nos problemas específicos do dia-a-dia da empresa e de seus representados. Além disso, não deveria se esquecer do vínculo a ser mantido com os demais membros de sua classe profissional e mesmo com a sociedade à qual se vinculam, sob pena de perderem a força de sua organização no local de trabalho.

Nesse cenário, tem-se que o sindicato de empresa ficaria um pouco desfocado das questões envolvendo as relações de trabalho como um todo, em um cenário mais macro, o que prejudica a busca pelo trabalho digno e a justiça social.

---

<sup>215</sup>VERSUTTO, Ednei, 2005. p. 223.

Além do sindicato por empresa, outra forma de organização sindical seria um sindicato único por categoria em âmbito nacional. Nesta hipótese, o sindicato conseguiria ter uma visão mais abrangente e conseguiria unir as forças dos trabalhadores em um âmbito maior.

Nesse sentido, se foi exatamente a união dos trabalhadores que fez com que surgisse o sindicalismo em primeiro lugar, pois é esta união que lhe dá força na luta de classes, uma forma de fortalecimento seria a união nacional da classe.

Da mesma forma, outra forma de organização sindical que levaria em conta o fortalecimento da união dos trabalhadores seria o sindicato transnacional. A ideia do sindicato transnacional surgiu em razão das empresas multinacionais que possuem empregados em diversos locais do mundo. O sindicato transnacional serviria para unir também estes trabalhadores que por prestarem serviços para o mesmo empregador possuem aspectos em comum.

Os sindicatos nacionais e transnacionais têm um poder maior de união de trabalhadores, no entanto, não conseguem estar tão próximos do dia a dia dos trabalhadores nas empresas para lhes ajudarem a resolver os problemas cotidianos. No entanto, esta união pode ser bastante satisfatória na pressão para melhores direitos.

Em um cenário de greve, por exemplo, no âmbito nacional ou transnacional, os trabalhadores passam a ter poder de paralisar toda a atividade de uma empresa e não somente em uma localidade pequena. A greve é o principal instrumento de pressão que possuem os trabalhadores e esta deixou de ser utilizada nos tempos modernos, em razão do desemprego estrutural que atingiu o mundo.

No entanto, se o cenário de greve for nessa amplitude dificilmente as empresas conseguiriam repreender um trabalhador ou outro e teriam que lidar com a pressão sindical, cedendo por ao menos algumas de suas reivindicações.

Nesse cenário, tem-se que existem várias possibilidades de organização de trabalhadores em um modelo regido pela liberdade sindical. O importante é a escolha ser livre pelos trabalhadores.

Além disso, não se pode esquecer-se que os trabalhadores também podem optar por um sindicato único, reinando a unidade sindical.

Não há um modelo que garanta o fortalecimento dos sindicatos e o fim da crise, no entanto, são possibilidades que podem movimentar as entidades sindicais, inclusive em uma competição entre elas, já que nestes modelos não haveria uma legislação garantindo a representação a um sindicato.

Ao contrário, as entidades teriam que se organizar de tal maneira que demonstrassem aos trabalhadores uma melhor forma de garantir e reivindicar seus direitos. Com isso, os trabalhadores se aproximariam das entidades que tivessem sucesso nesta empreitada.

No tocante ao sistema confederativo de representação, organizado pelos sindicatos, federações e confederações, este poderia continuar existindo em um modelo de pluralidade sindical. Inclusive, é possível dentro do próprio sistema confederativo haver uma mistura de entidades de base por empresa e de representação nacional nos níveis superiores.

É importante mencionar a dificuldade de se importar um sistema utilizado em um determinado país e garantir que ele dê certo no Brasil. Isso porque, cada país utiliza o sistema que mais se ajusta as suas características econômicas e sociais e o adapta a sua marca nacional. A título de exemplo, a União Europeia e, por consequência seus países membros, possui como meta a busca de um alto nível de igualdade social que se dá por uma ampla redistribuição dos benefícios da economia de mercado. Com isso, em razão do princípio da solidariedade que os guia, estes países utilizam o sistema de negociações setoriais de nível nacional e regional. Ao contrário do modelo americano, no qual as negociações se dão no âmbito das empresas com pouquíssima ingerência do Estado por meio da legislação, gerando, com isso, uma forte desigualdade.

Em uma segunda forma de organização, as negociações são feitas pelos parceiros sociais em âmbito nacional ou em grandes setores da economia, muitas vezes, junto com o governo, estabelecendo as regras básicas das relações de trabalho que devem ser seguidas pelas negociações locais. Neste sistema, intercala-se uma centralização normalmente em âmbito nacional com a descentralização pelas negociações locais e empresariais. Ademais, a interferência do Estado é relativa. É o

sistema utilizado por países de tradição social-democrata da Europa, tais como Alemanha, Áustria e Holanda.

No último sistema, que predomina nos países latinos da Europa (Itália, França, Espanha, Portugal), também há uma combinação entre negociações centralizadas e descentralizadas realizadas pelos parceiros sociais, entretanto, ambas são marcadas por um forte intervencionismo estatal, que através de leis e normas administrativas ditam as diretrizes que devem ser seguidas nestas negociações, conseguindo, com isso, interferir no relacionamento dos empregados e empregadores.

Portanto, a abordagem dos sindicatos por empresa ou nacionais/transnacionais vale para se verificar as inúmeras possibilidades que os sindicatos poderiam se organizar para conquistarem a representatividade que nunca existiu no sistema brasileiro.

Diante do fim da contribuição sindical, se prender no sistema atual somente vai corroborar o enfraquecimento total das entidades sindicais. Por óbvio, que as mudanças sugeridas neste tópico em conjunto com a ausência da contribuição sindical obrigatória fazem com que os sindicatos tenham um maior trabalho em sua atuação. No entanto, é a única forma de sobrevivência.

Analisando os últimos discursos sobre a reforma sindical, pode-se dizer, com certeza, que o que falta para o sindicalismo brasileiro são o amadurecimento e a coragem necessários para romper com o velho modelo. Esse amadurecimento deve ser atingido por todos os protagonistas envolvidos – a classe trabalhadora, os empregadores, o governo e, principalmente, os dirigentes sindicais.

Esse é o caminho a ser seguido para obter-se o avanço necessário, que levará ao desenvolvimento e ao fortalecimento dos sindicatos brasileiros, possibilitando, assim, uma participação efetiva, tanto nos aspectos sociais como nos econômicos do país. Somente por meio de novas posturas e de uma nova cultura dos dirigentes sindicais é que o diálogo fluirá concretamente e culminará na reforma sindical almejada e necessária, a qual realmente irá beneficiar as partes envolvidas no diálogo social e se ajustará à realidade que envolve as novas relações do trabalho, nos âmbitos nacional e internacional<sup>216</sup>.

Ainda, para concluir, vale mencionar também as palavras de Ednei Versutto<sup>217</sup>:

---

<sup>216</sup>VERLENGIA, Rachel, 2011. p. 85.

<sup>217</sup>VERSUTTO, Ednei, 2005. p. 228-229.

As possibilidades não são fechadas, uma vez que dependem da análise da situação concreta e das alternativas que melhor se adaptarão a cada caso. Todavia, se a solução for baseada no diálogo entre trabalhadores e empregadores, privilegiando a igualdade como um direito, bem como um dever de solidariedade e a construção de um estado fundado na igualdade, serão encontradas melhores soluções.

Alguns poderão dizer que isso é utópico, mas acredita-se que, justamente por tal razão, o sindicato terá que encontrar caminhos para uma ação conjugada, capaz de formar novamente uma sólida estrutura para captar a essência e a força do grupo, mantendo unidos seus membros em torno de interesses e ideias comuns.

Parece-nos que a base desse sindicalismo está na democracia e que a estrutura, unicidade ou pluralismo, se legitimará apenas no regime da plena democracia e do pleno emprego. Isso porque, o sindicalismo perde muito de sua autonomia e, conseqüentemente, parcela dos instrumentos de que dispõe para fazer valer a vontade coletiva, em um mercado de trabalho recessivo.

Aproveitando-se das palavras de Raquel Verlengia e Ednei Versutto, conclui-se que a problemática do modelo sindical brasileiro está no antagonismo da representação e representatividade sindical. A Constituição brasileira confere aos sindicatos a representação das categorias, no entanto, inexistem no país entidades sindicais verdadeiramente representativas.

E isso influi diretamente na flexibilização dos direitos trabalhistas, uma vez que são essas entidades sindicais fracas e pouco representativas que estão negociando com as empresas em questão. Esse cenário somente pode resultar na precarização dos direitos trabalhistas disfarçada de flexibilização e, pior, consentida por entidades que foram criadas para fortalecer a classe de trabalhadores.

## CONCLUSÃO

A ideia desta pesquisa partiu-se de um incômodo a respeito das intensas discussões atuais sobre a flexibilização dos direitos trabalhistas e da prevalência das negociações coletivas sobre a lei, o que foi definido de uma forma mais coloquial como sendo o “o negociado prevalece sobre o legislado”.

O incômodo decorre do fato de a importância conferida para a negociação coletiva de trabalho, pelos defensores do “negociado sobre o legislado”, se estender conseqüentemente aos sindicatos, que são as entidades que irão dar efetividade a esta flexibilização de direitos.

Questiona-se a capacidade destas entidades sindicais para assumirem a responsabilidade de instituir disposições em norma coletiva que se sobreponham à própria legislação.

Com isso, para o melhor entendimento do tema, deu-se início ao trabalho com a análise do modelo sindical brasileiro. Em um primeiro momento, a pesquisa discorreu sobre a origem dos sindicatos no Brasil. Getúlio Vargas entendeu que seria inevitável a união dos trabalhadores e que, portanto, o ideal seria que este movimento ficasse sob o controle do Estado. Com isso, importou para o Brasil o modelo sindical corporativista, no qual os trabalhadores poderiam se associar e pleitear por direitos, mas em conformidade e nos limites impostos pelo Estado.

Nos anos seguintes ao governo de Getúlio Vargas, o sindicalismo brasileiro teve épocas de maior e menor controle do Estado, no entanto, as características marcantes do corporativismo não foram extintas. Até a Constituição de 1988, pode-se dizer que foi do interesse de quase todos os governos brasileiros o controle sobre o sindicalismo. As amarras do Estado eram muito fortes e, até mesmo os dirigentes sindicais que lutavam contra o corporativismo, ao conseguirem tirar vantagens do sistema, passaram a defendê-lo, dificultando ainda mais a sua completa extinção.

Com a Constituição de 1988, apesar das inúmeras discussões da Assembleia Nacional Constituinte, decidiu-se manter a unicidade sindical, o sistema confederativo, o imposto sindical e a organização por categorias, características do sistema até então vigente. Diante disso, apesar do reconhecimento da importância da liberdade sindical,

que se fez evidente pela previsão do inciso V do artigo 8º do texto constitucional, o fato é que a Constituição de 1988 não extinguiu por completo o corporativismo presente no sistema sindical, que restringe a própria liberdade sindical que se quis atingir.

O resultado foi um modelo sindical com características contraditórias, o que o torna complexo e não resolve o problema da ausência de representatividade. Não se pode negar que o texto constitucional significou um avanço na direção do modelo que se entende o ideal, no entanto, é como se a mudança não tivesse se completado. A alteração que se pretendia e que era necessária para o fortalecimento do sindicalismo ficou no meio do caminho, não atingindo seu objetivo.

Nessa perspectiva, outro questionamento surgiu durante a pesquisa: se o modelo sindical corporativista ou, ao menos, com resquícios corporativistas não é capaz de fortalecer os sindicatos, qual seria o modelo apto a se atingir este resultado? Para a busca dessa resposta, partiu-se para o estudo do entendimento da OIT acerca do modelo sindical ideal.

Para este órgão, o movimento sindical é imprescindível na busca de melhores condições para os trabalhadores, sendo que esta somente é possível através da concretização da liberdade sindical plena.

E para a efetividade da liberdade sindical, para a OIT, é necessária a existência de um modelo de pluralidade sindical, no qual os trabalhadores são livres para a escolha da melhor forma de organização, seja ela por categoria, por setor, por profissão, por empresa, no âmbito nacional, transnacional ou por localidades menores.

No modelo de pluralidade sindical, há competitividade entre os sindicatos, fazendo com que apenas sobrevivam aqueles que efetivamente se preocupam com a melhoria das condições de trabalho. Além disso, os trabalhadores não se veem nas mãos de uma entidade com a qual não se identificam sem nada poder fazer a respeito.

Essa é a maneira defendida pela OIT para a aproximação dos trabalhadores com os seus representantes sindicais, tornando-os conseqüentemente mais representativos.

Para ter representatividade, é necessário que o sindicato tenha capacidade de interpretar a vontade da categoria que representa, conhecendo a realidade do trabalho

dos envolvidos para reivindicar os direitos que ela necessita. Sem que haja essa proximidade entre representante e representado, toda a ideia do direito sindical e, conseqüentemente, da negociação coletiva ser um instrumento utilizado para melhor adaptar o direito à realidade dos trabalhadores e modernizar as relações de trabalho, adequando-as às novas tecnologias e mudanças do mercado de trabalho, acaba prejudicada.

No Brasil, o que se percebe é a ausência de representatividade dos sindicatos. Apesar de a Constituição lhes conferir a representação, inclusive em um monopólio sindical, inexistente no país representatividade. Os sindicatos brasileiros, em sua maioria, não se mostram capazes de manifestar a real vontade dos trabalhadores e, isto se comprova pelo número de ações trabalhistas que questionam o objeto das negociações coletivas.

A existência da contribuição sindical obrigatória até 2017 piorava este cenário, pois incentivava a criação e o desmembramento dos sindicatos somente com o objetivo de receber tais receitas, fáceis e sem necessidade de qualquer contrapartida ou prestação de contas.

E sob essa conclusão de ausência de representatividade das entidades sindicais, retorna-se ao ponto de partida da pesquisa: é possível conferir aos sindicatos brasileiros a responsabilidade de criarem verdadeiras normas trabalhistas prevaletes de todo o restante da legislação trabalhista?

A resposta a este questionamento é negativa. As entidades sindicais não representativas, como é o caso das brasileiras, não possuem capacidade para estas negociações pelo nível de dificuldade e complexidade que elas apresentam.

Portanto, sem que seja feita a reforma completa no modelo sindical brasileiro, extinguindo-se todos os resquícios corporativistas do sistema, não é possível se falar no país em flexibilização dos direitos trabalhistas através das normas coletivas.

E tampouco pode-se dizer que a Reforma Trabalhista que extinguiu o imposto sindical foi suficiente para fortalecer o sistema sindical, sendo, com isto, possível se falar em flexibilização a partir desta lei. A lei extinguiu um dos resquícios corporativistas. No entanto, da mesma forma que a Constituição de 1988 e as leis

editadas nos anos seguintes, a Lei n. 13.467/2017 também não concluiu a reforma do modelo sindical brasileiro, nos termos recomendados pela OIT.

A Reforma Trabalhista somente terminou de deixar o sistema mais enfraquecido, já que a combinação da unicidade sindical com a organização por categorias e a faculdade do pagamento das contribuições sindicais fez com que os empregados, desconfiados das entidades que os representam, não custeiem sua sobrevivência, em especial por saberem que serão beneficiados de qualquer forma pela convenção coletiva negociada.

Por essa razão, a reforma sindical brasileira é necessária antes de qualquer outra alteração legislativa no sentido do desenvolvimento e evolução das relações de trabalho.

O sindicalismo é necessário para esta evolução; trata-se de um movimento importante de fortalecimento da classe de trabalhadores. Caso contrário, este não teria sentido necessidade nesta união desde sua origem.

A evolução das relações de trabalho não extinguiu a necessidade de união. Ao contrário, os trabalhadores continuam bastante fragilizados diante da força das empresas e, neste momento, ainda mais diante das consequências da globalização e das inovações tecnológicas que ocasionaram um desemprego estrutural.

Sob a ótica das empresas, também não é de seu interesse o total enfraquecimento dos trabalhadores, pois este vem junto com a perda da capacidade de consumo que, por sua vez, abastece a produção da indústria e dos serviços. A ligação entre capital e trabalho é muito próxima e o enfraquecimento total do trabalho traz consigo a perda do capital.

Portanto, se fazem necessárias mudanças imediatas no sindicalismo brasileiro para garantir a sua própria existência e para tornar possível a flexibilização dos direitos trabalhistas por meio das normas coletivas.

Os sindicatos precisam se tornar mais representativos e visionários da melhor forma de adequação das normas à realidade dos trabalhadores, e isto somente é possível com a reforma sindical para o modelo de pluralidade sindical, democrático e espontâneo, nos termos da convenção n. 87 da OIT, que deve ser ratificada.

Caso contrário, as discussões acerca da flexibilização dos direitos trabalhistas apenas disfarçam a verdadeira vontade dos tempos modernos que é a precarização dos direitos trabalhistas em nome da manutenção de empregos. Isto enquanto diversos trabalhadores permanecem na informalidade, sem qualquer respaldo sindical.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Antonio Carlos. *Negociação coletiva de trabalho*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ALMEIDA, Renato Rua de. A descentralização do nível da negociação coletiva para o âmbito da empresa. *Revista LTr*. Suplemento trabalhista, São Paulo, n. 76, 2009.

ALMEIDA, Renato Rua de. Das cláusulas normativas das convenções coletivas de trabalho: conceito, eficácia e incorporação nos contratos individuais de trabalho. *Revista LTr*, São Paulo, v. 60, n. 12, p. 1602-1605, dez., 1996.

AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1988.

AROUCA, José Carlos. Um Sindicato Único e Geral. *Revista LTr*, São Paulo, v. 80, dez., 2016.

AROUCA, José Carlos. *Organização sindical no Brasil: passado: presente: futuro*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019.

AURELIO. *Dicionário do Aurélio Online, 2019*. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/sindicato>. Acesso em: 01 jul. 2019, às 23h12.

AVILÉS, Antonio Ojeda. *Derecho sindical*. 8. ed. Madrid, Espanha: Editorial Tecnos, 2003.

BARROS, Alice Monteiro. *Curso de Direito do Trabalho*. 9. ed. São Paulo: LTr, 2013.

BARROS JR., Cassio Mesquita. Organização sindical e revisão constitucional. *Revista LTr*, São Paulo, v. 57, n. 11, p. 1294-1296, nov., 1993.

BARROS JR., Cassio Mesquita. Flexibilização do direito do trabalho. *Revista LTr*, São Paulo, v. 59, n. 8, p. 1034-1045, ago., 1995.

BATALHA, Wilson de Souza Campos; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos – sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1994.

BOITO JR., Armando (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOMFIM, Vólia. *Direito do Trabalho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 19.770, de 1931*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19770-19-marco-1931-526722-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2019, às 14h29.

BRASIL. *Lei 6.386 de 1976*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6386.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6386.htm). Acesso em: 23 jul. 2019, às 16h23.

BRASIL. STF – *ADPF 126 DF*, relator Ministro Celso de Mello, Data de Julgamento: 19/12/2007; Data da Publicação: DJE-018 DIVULG 31.01.2008, PUBLIC 01/02/2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14774983/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-126-df-stf>. Acesso em: 01 ago. 2019, às 21h37.

BRASIL. STF. *Súmula Vinculante n. 40*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 02 ago. 2019, às 01h22.

BRASIL. STF. *Precedente Normativo n. 119*. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/PN\\_com\\_indice/PN\\_completo.html#Tema\\_PN119](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/PN_com_indice/PN_completo.html#Tema_PN119). Acesso em: 02 ago. 2019, às 01h23.

BRASIL. *Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544961&filenome=Tramitacao-PL+6787/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961&filenome=Tramitacao-PL+6787/2016). Acesso em: 10 maio 2019.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito sindical: análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito estrangeiro comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão de empresa*. 6. ed. São Paulo: LTr Editora, 2017.

CARNEIRO FILHO, Roberto. *Negociação coletiva de trabalho: soluções de problemas trabalhistas nas crises empresariais*. 2010. 170f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2010.

COLUMBU, Francesca; MASSONI, Tulio de Oliveira. Doutrina: por uma concepção democrática de categoria sindical. *Revista Direito do Trabalho*, ano 40, v. 159, p. 162-179, set./out., 2014.

CÓRDOVA, Efrén. *As relações coletivas de trabalho na América Latina*. Trad. Maria Luiza Jacobson. São Paulo: LTr, IBRART; Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1985.

COSTA, Orlando Teixeira da. *Direito coletivo do trabalho e a crise econômica*. São Paulo: LTr, 1991.

COSTA, Sérgio Amad. *Estado e controle sindical no Brasil*. São Paulo: TAQ, 1986.

CUÓCO, Uiracy Torres. Pluralidade sindical – será que ainda se justifica? *Revista LTr*, São Paulo, Legislação do Trabalho, v. 68, n. 2, 2004.

DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Negociação Coletiva Trabalhista. *Revista LTr*, São Paulo, v. 80, dez., 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito Coletivo do Trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos fundamentais na relação de trabalho. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 2, p. 11-40, 2007.

DIAS, Carlos Eduardo Oliveira. *Entre os cordeiros e os lobos: reflexões sobre os limites da negociação coletiva nas relações de trabalho – a autonomia coletiva privada e a conformação das relações de trabalho no Brasil*. 2008. 200p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2002.

FIGUEIREDO, Renata Nóbrega. *Os limites da negociação coletiva na perspectiva de flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho*. 2003. 135f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Unicidade, unidade e pluralidade sindical na Constituição e no direito comparado. *Revista do TRT da 8ª Região*, Belém, v. 26, n. 50, p. 77-83, jan./jul., 1993.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; NICOLADELI, Sandro Lunard; PASSOS, André Franco de Oliveira (Org.). *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. Vol. I e II. São Paulo: LTr, 2013.

GASPAR, Everaldo. *Curso de direito sindical: teoria e prática*. São Paulo: LTr, 1991.

GITELMAN, Suely Ester. *A convenção coletiva de trabalho no direito brasileiro*. 2001. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

JOÃO, Paulo Sergio. Manifestação da vontade nas negociações coletivas passa por transformação. *Consultor Jurídico* (São Paulo. Online), 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-out-28/reflexoes-trabalhistas-manifestacao-vontade-negociacoes-coletivas-passa-transformacao>. Acesso em: 15 jun. 2019, às 19h30.

JOÃO, Paulo Sergio. Temor em relação ao negociado sobre o legislado não tem fundamento. *Consultor Jurídico* (São Paulo. Online), 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-set-23/negociado-legislado>. Acesso em: 15 jun. 2019, às 19h45.

KAUFMANN, Marcus de Oliveira. Da formal representação à efetiva representatividade sindical – problemas e sugestões em modelo de unicidade. *Revista LTr*, São Paulo, Legislação do Trabalho, v. 75, n. 7, jul., 2011.

LAIMER, Adriano Guedes. *O novo papel dos sindicatos*. São Paulo: LTr, 2003.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Supremacia do modelo negociado sobre o modelo legislado na reforma trabalhista sob o enfoque dos direitos humanos fundamentais dos trabalhadores. In: TREMEL, Rosângela; CALCINI, Ricardo (org.). *Reforma Trabalhista*. Campina Grande: EDUEPB, 2018.

LOPES, Mônica Sette. *A convenção coletiva e sua força vinculante*. São Paulo: LTr, 1998.

LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011.

LUCA, Carlos Moreira de. Os fundamentos constitucionais do direito coletivo do trabalho brasileiro. *Revista LTr*, São Paulo, v. 57, n. 7, p. 809-815, jul., 1993.

LUNARDI, Ariovaldo. *Contrato coletivo de trabalho: o futuro das negociações sindicais no Brasil*. São Paulo: LTr, 1996.

MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho: direito coletivo do trabalho*. 3. ed. Vol. 3. São Paulo: LTr, 1993.

MAGANO, Octavio Bueno; MALLET, Estevão. *O direito do trabalho na constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *História do direito do trabalho no Brasil: curso de direito do trabalho*. Vol. I: parte II. São Paulo: LTr, 2017.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. *Negociação coletiva e contrato individual de trabalho*. São Paulo: Atlas, 2001.

MARINHO, Rogério. *Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 6.787 de 2016, do Poder Executivo, que altera o Decreto-Lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho – e a Lei n. 6.019 de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544961](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961). Acesso em: 16 jun. 2019, às 18:00.

MARTINEZ, Luciano. *Condutas antissindicais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINEZ, Luciano. *Reforma trabalhista – entenda o que mudou: CLT comparada e comentada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Milton. *Sindicalismo e relações trabalhistas*. 4. ed. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sergio Pinto. *Contribuições sindicais: direito comparado e internacional: contribuições assistencial, confederativa e sindical*. São Paulo: Atlas, 1998.

MARTINS, Sergio Pinto. *Convenções da OIT*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito processual do trabalho*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Estímulo à Conciliação e a Negociação Coletiva. *Revista LTr*, São Paulo, v. 80, mar., 2016.

MASSONI, Túlio de Oliveira. *Representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEIRELES, Edilton. Trabalho Negociado e Legislado – Normas de Mesma Hierarquia. *Revista LTr*, São Paulo, v. 80, out., 2016.

MELLO, Lais Corrêa de. *Liberdade sindical na constituição brasileira*. São Paulo: LTr, 2005.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=sindicato>. Acesso em: 01 jul. 2019, às 23h16.

MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

MOTA, Paulo Henrique da. *Negociação coletiva de trabalho: função social de empresa e valorização do trabalho humano*. São Paulo: LTr, 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Conflitos coletivos de trabalho: fundamentos do sistema jurisdicional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1978.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2012.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito Sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Do corporativismo para a autonomia coletiva. *Suplemento Trabalhista LTr*, São Paulo, n. 1, p.1-2, 1995.

NASSAR, Rosita de Nazaré Sidrim. *Flexibilização do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

NICOLADELI, Sandro Lunard. *Elementos de direito sindical brasileiro e internacional: diálogos, (in)conclusões e estratégias possíveis*. São Paulo: LTr, 2017.

NICOLADELI, Sandro Lunard; FRIEDRICH, Tatyany Scheila. *O direito coletivo, a liberdade sindical e as normas internacionais*. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2013.

OIT. *A liberdade sindical*. Trad. Edilson Alkimin Cunha. Brasília: Organização Internacional do Trabalho; São Paulo: LTr, 1994.

OIT. *Libertad sindical y negociación colectiva*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1994.

OIT. *Negociações coletivas*. Trad. Sandra Valle. São Paulo: LTr; Brasília: OIT, 1994.

OIT. *Derecho sindical de La OIT: normas y procedimientos*. Genebra: Oficina Internacional Del Trabajo, Educación Obrera, 99-1995/2.

OIT. *Recomendação 163*. Sobre a Promoção da Negociação Coletiva. Disponível em [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_242737/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_242737/lang--pt/index.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

OLIVA, Cláudio Cesar Grizi. *Pluralidade como corolário da liberdade sindical*. 2009. 118p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano. *Contribuições sindicais: modalidades de financiamento sindical e o princípio da liberdade sindical - de acordo com a Lei n. 13.467/17 (reforma trabalhista)*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Pluralidade sindical e democracia*. São Paulo: LTr, 1997.

PASTORE, José. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1995.

PEREIRA, Emmanoel. *Direitos sociais trabalhistas: responsabilidade, flexibilização, sindicabilidade judicial e as relações negociadas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PEREIRA NETO, João Batista. *O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação*. São Paulo: LTr, 2017.

PIMENTA, Joaquim. *Sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Max Limonad, s/d.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

PRINCIPE, Carlos Eduardo. *Adoção do sistema de pluralidade sindical como forma de valorização e reconhecimento incondicional da liberdade sindical no Brasil*. 2018. 197p. Dissertação (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO DOS SANTOS, Enoque. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Destino do Sindicalismo*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). 1999.

ROMAR, Carla Teresa Martins. *Direito do Trabalho esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROMITA, Arion Sayão. *Direito sindical brasileiro*. Rio de Janeiro: Brasília, 1976.

ROMITA, Arion Sayão (coord.) *Curso de direito constitucional do trabalho*. Vol. 2. São Paulo: LTr, 1991.

ROMITA, Arion Sayão. *Globalização da economia e direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1997.

ROZICKI, Cristiane. *Aspectos da liberdade sindical*. São Paulo: LTr, 1998.

RUDIGER, Dorothee Susanne. *O contrato coletivo no direito privado: contribuições do direito do trabalho para a teoria geral do contrato*. São Paulo: LTr, 1999.

RUPRECHT, Alfredo J. *Relações coletivas de trabalho*. Trad. Edílson Alkmin Cunha. São Paulo: LTr, 1995.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Negociação coletiva de trabalho nos setores público e privado*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016.

SCUDELER NETO, Julio Maximiano. *Negociação coletiva e representatividade sindical*. São Paulo: LTr, 2007.

SERVAIS, Jean-Michel. *Elementos de direito internacional e comparado do trabalho*. Trad. Edilson Alkimim Cunha. São Paulo: LTr, 2001.

SILVA, Antônio Álvares da. *Flexibilização das relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.

SILVA, Homero Batista Mateus da. *Comentários à reforma trabalhista*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SIQUEIRA NETO, José Francisco; DEDECCA, Cláudio Salvadori (org.). *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de Direito do Trabalho*. 20. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2000.

TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. 16. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 1996.

TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. 20. ed. Vol. 2. São Paulo: LTr, 2002.

TREMEL, Rosangela; CALCINI, Ricardo (Org.) *Reforma Trabalhista*. Campina Grande: EDUEPB, 2018.

VASCONCELOS FILHO, Oton de Albuquerque. *Liberdades sindicais e atos anti-sindicais: a dogmática jurídica e a doutrina da OIT no contexto das lutas emancipatórias contemporâneas*. São Paulo: LTr, 2008.

VERLENGIA, Rachel. *Representatividade sindical no modelo brasileiro: crise e efetividade*. São Paulo: LTr, 2011.

VERSUTTO, Ednei. *Autonomia da vontade coletiva: análise do modelo da unicidade sindical e possibilidade perante a estrutura da pluralidade de representação*. 2005. 254f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *A liberdade sindical nas normas e pronunciamentos da OIT: sindicalização, negociação coletiva e greve*. Trad. Jorge Alberto Araújo. São Paulo: LTr, 2011.

**ANEXOS**

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 procedente 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 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 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 excecência 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 expresse 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 - FENATEL  
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<sup>a</sup>. 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.

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 insculpida 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 arrecadação 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, afasto 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 Estado<sup>1</sup>. 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 Público<sup>2</sup>. 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. (Suspenso 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 número<sup>3</sup>.

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 sindical<sup>4</sup>, 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 CTN<sup>5</sup>, 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 abordada<sup>6</sup>.

---

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 Constituição<sup>7</sup>. 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/2016<sup>8</sup>. 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 democrático<sup>9</sup>.

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 Gastos<sup>10</sup>. 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 83/2016<sup>11</sup>, 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](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 citado<sup>12</sup>. 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*<sup>13</sup>. 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).<sup>14</sup>

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 salarial<sup>15</sup>, 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 7.998/90<sup>16</sup>. 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 Trabalho<sup>17</sup> e pelo Comitê Gestor do Fundo,<sup>18</sup> 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 desfiliação<sup>19</sup>. 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

---

<sup>19</sup> 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 filiação<sup>20</sup>. 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 coletiva<sup>21</sup>.

38. Além disso, a contribuição sindical compulsória também não é respaldada pela Organização Internacional do Trabalho. O Comitê de Liberdade Sindical da OIT<sup>22</sup> afirma que a imposição de contribuição pela Constituição ou por normas infraconstitucionais é incompatível com o princípio da liberdade sindical<sup>23</sup>. 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 87<sup>24</sup>. 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 Brasil<sup>25</sup>.

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 filiados<sup>26</sup>. 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”<sup>27</sup>, 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

[brasilia/documents/publication/wcms\\_231054.pdf](http://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 sindicais<sup>28</sup>. 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 vigência<sup>29</sup>.

45. Em Portugal, o Código de Trabalho de 2003, em seu artigo 458, 1 e 2<sup>30</sup>, 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 não<sup>31-32</sup>. 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 trabalhador<sup>33</sup>.

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 agregação<sup>34</sup>.

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 representados<sup>35</sup>. 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”<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

---

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.han  
dle.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.han  
dle.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

---

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**

*contribuição assistencial*, também denominada *cota de solidariedade*, prevista no art. 513, “e”, da CLT<sup>6</sup>, 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.<sup>7</sup>

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)<sup>8</sup>.

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-Infoma%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”*.<sup>9</sup> 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 2.018<sup>10</sup>.

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 filiados<sup>11</sup>.

---

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 abril<sup>12</sup>.

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 – CESIT<sup>13</sup> 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 ressaente-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 expreso 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 verbeito 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 reestruturarem 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 – Conttnaf 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 Constituição<sup>1</sup>), 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 estabeleceria 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 - FENATEL  
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<sup>a</sup>. 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