

**MEDIDA CAUTELAR NA 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**

**ADI 5794 MC / DF**

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

**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

**ADI 5794 MC / DF**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ADV.(A/S)** :MAURÍCIO ZOCKUN

**ADI 5794 MC / DF**

**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 INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**ADI 5794 MC / DF**

**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 MUNICÍPIRIOS DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL - FEMERGS

**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

ADI 5794 MC / DF

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

**DESPACHO SOBRE A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL:** Por meio da Petição n. 25.429/2018 (eDOC 270), a requerente, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF, formula pedido para o provimento *in limine* da suspensão *ex tunc* da eficácia do art. 1º da Lei 13.467/2017, no que se refere aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602.

O pedido formulado é ainda amparado pela manifestação de diversos *amici curiae*, no sentido de que seja reconsiderada a decisão que aplicou o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, a fim de que a liminar possa ser deferida *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, são relevantes as informações trazidas à guisa de se comprovar o perigo de lesão grave. A Confederação Nacional dos Trabalhadores das Indústrias de Alimentação e Afins – CNTA, por exemplo, argumenta que “as consequências serão tamanhas, haja vista que as entidades sindicais se verão compelidas a demitir em massa os seus trabalhadores” (eDOC 169, p. 4).

A Federação Paulista dos Auxiliares de Administração Escolar – FEPAAE, por sua vez, adverte que “sem a contribuição sindical será o fim do sistema confederativo” (eDOC 228, p. 4).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário aduz que “números reais e atuais da

**ADI 5794 MC / DF**

arrecadação da contribuição mostram que elas tiveram redução de cerca de 80% em 2018 na comparação com o ano passado, considerando as maiores confederações e federações setoriais, além das 20 entidades empresariais que mais arrecadam”. Expõe, ainda, que “pequenos sindicatos e grandes confederações são atingidos pelas novas regras introduzidas pela reforma trabalhista” (eDOC 232, p. 3).

A Central Única dos Trabalhadores, reiterando os argumentos trazidos em sua petição de admissão como *amicus curiae*, afirma que a lei impugnada “desprestigia o campo de ação sindical na lógica da excessiva individualização e exposição do trabalhador frente ao empregador, impondo sérios prejuízos à ação sindical e à solidariedade que decorre da representação sindical de toda a categoria” (eDOC 267, p. 4).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS alega que “a existência de dano irreparável ou de difícil reparação à representatividade sindical também é evidenciada por força do ato normativo que compromete sobremaneira a fonte de renda da entidade sindical, podendo prejudicar a sua manutenção bem como seu mister constitucional de defesa da categoria dos trabalhadores na saúde” (eDOC 272, p. 2).

A Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio, Televisão Aberta ou por Assinatura – FITERT registra que “a ausência de inclusão em pauta de julgamento desta matéria não pode ensejar a falta de prestação jurisdicional, que deve ser implementada através da concessão, de forma monocrática, da tutela de urgência, até que seja referendada pelo plenário desta Suprema Corte” (eDOC 277, p. 4).

A Confederação Nacional dos Notários e Registradores – CNR informa que “se de um lado dados revelam que os valores arrecadados pelos sindicatos diminuíram drasticamente (estima-se que, em relação às entidades patronais, categoria que faz parte a Peticionária, este valor diminuiu em 80%); de outro demonstram que os sindicatos não mais têm logrado êxito em cumprir os deveres que lhes foram outorgados pela legislação (houve súbita queda das negociações coletivas, por exemplo)”

**ADI 5794 MC / DF**

(eDOC 279, p. 3).

A Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores em Empresas de Telecomunicação e Operadores de Mesas Telefônicas – FENATTEL alerta o seguinte (eDOC 281, p. 9):

“No mesmo período de apuração, ou seja, 01/03/ 2017 a 03/05/2017 em comparação a este ano de 2018, houve uma queda de arrecadação da monta de 97% (noventa e sete).

Na mesma esteira a situação das suas entidades filiadas, que, de maneira geral obtiveram arrecadação de somente 2 a 3 % no que tange a seus representados.

Somente nesta categoria a média de demissão de trabalhadores que prestavam serviços a categoria foi uma média de 50% de seus quadros.

Houve ainda o fechamento de departamentos voltados ao atendimento social e restrição na fiscalização do cumprimento das normas coletivas já que os sindicatos possuem base estadual, o que auxilia no quadro de precarização do trabalho aumenta pelo distanciamento e enfraquecimento das negociações coletivas e estrutura da entidade sindical. Assim, dependem sim da matéria ventilada, ao menos até que se ajuste outra forma de custeio, pelas vias adequadas.”

O Sindicato dos Químicos, Químicos Industriais e Engenheiros Químicos do Estado de São Paulo informou que (eDOC 286, p. 9):

“No mesmo período de apuração, ou seja, 01/01/2017 em razão dos profissionais liberais que possuem data de pagamento diferente dos empregados registrados, a 03/05/2017 em comparação a este ano de 2018, houve uma queda de arrecadação da monta de 95,3% (noventa e cinco).

A entidade específica foi obrigada a proceder a demissão de 90% ( noventa) dos trabalhadores que prestavam serviços para categoria, pois caso contrario inviabilizaria o seu funcionamento.



**ADI 5794 MC / DF**

Está havendo por conta desta situação abrupta, restrição na fiscalização do cumprimento das normas coletivas, pois possui base estadual, o que auxilia no quadro de precarização do trabalho, em razão do distanciamento. Assim, depende sim da matéria ventilada, ao menos até que se ajuste outra forma de custeio, pelas vias adequadas.”

A Federação Nacional dos Empregados em Postos de Serviços de Combustíveis e Derivados de Petróleo – FENEPOSPETRO externou, na mesma linha de preocupações, que (eDOC 284, p. 9):

“No mesmo período de apuração, ou seja, 01/03/ 2017 a 03/05/2017 em comparação a este ano de 2018, houve uma queda de arrecadação da monta de 93% (noventa e tres). O que foi fator de extrema importância, para que esta federação esteja providenciando a desativação ao menos 4 sub sedes, por impossibilidade de sua manutenção.

Ainda, segue na mesma esteira a situação das suas entidades filiadas, que, de maneira geral obtiveram arrecadação de somente 13,89% no que tange a seus representados.

Somente nesta categoria a média de demissão de trabalhadores que prestavam serviços a categoria foi uma média de 65% de seus quadros. Desse total, 13% estão com dificuldade em quitar as verbas rescisórias.

Houve ainda o fechamento de departamentos voltados ao atendimento social, fechamento de departamentos de aposentados, restrição na fiscalização do cumprimento das normas coletivas já que os sindicatos em sua maioria possuem base estadual, com longas distâncias a serem percorridas. Neste sentido, o quadro de precarização do trabalho aumenta pelo distanciamento e enfraquecimento da estrutura financeira das entidades

Bom que se note ainda, que muitas entidades representativas possuem TAC assinado com o MPT, que no passado próximo, possuía entendimento de que havendo o recebimento do Imposto Sindical, descabia o recebimento de

ADI 5794 MC / DF

qualquer outra contribuição.”

Finalmente, a Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo alega que “a morosidade no julgamento da presente ADI, somente vem causando enorme prejuízo às organizações sindicais, quer no âmbito laboral, quer no âmbito patronal” (eDOC 296, p. 1).

Como se depreende das informações trazidas pelos diversos *amici curiae* é significativo o impacto das alterações legislativas nas atribuições constitucionais dos sindicatos. Somam-se a essas considerações, as relevantes razões que emprestem à pretensão plena plausibilidade.

Com efeito, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos - 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 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 ofensa ao princípio da proporcionalidade, pois o Estado teria legislado de maneira abusiva na hipótese.

Depreendo, por razões lógicas e sistemáticas, que, relativamente ao *fumus boni juris*, há fundamento relevante para a concessão da medida cautelar, com efeitos *ex tunc*, na ADI 5794.

O regime sindical estabelecido pela Constituição de 1988 está sustentado em três pilares fundamentais: a unicidade sindical (art. 8º, II, da CRFB), a 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:

(...)

**ADI 5794 MC / DF**

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município.

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo, da representação sindical respectiva, **independentemente da contribuição prevista em lei.**

A história constitucional brasileira que conduz ao regime sindical atualmente em vigor remonta ao início do século XX. Mas a doutrina tem alertado que “o direito sindical brasileiro ainda está à procura de um sistema de leis que o fundamentem em bases democráticas depois de percorrer um longo caminho na sua história política e trabalhista.” (NASCIMENTO, Amauri 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;

**ADI 5794 MC / DF**

NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 99).

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

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

(...)

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

Ainda na Primeira República, as organizações sindicais existiam 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).

Nada obstante, em 1903, foi editado o Decreto 979, que teve como objetivo regular a possibilidade de profissionais da agricultura e das indústrias rurais 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.

**ADI 5794 MC / DF**

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 de se retirar do sindicato, destacando-se, entre suas atribuições, a função assistencial: criação de caixas para os sócios, cooperativas de crédito e facilitação do comércio da produção (NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 101).

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.

**ADI 5794 MC / DF**

**Direito sindical.** 8ª ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 106).

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).

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

A Constituição de 1934 trouxe importante inovação para o sistema sindical brasileiro, reconhecendo em seu artigo 120, *caput* e parágrafo único, a pluralidade e completa autonomia dos sindicatos, nos seguintes termos:

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

Parágrafo único. A lei assegurará a pluralidade sindical 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

**ADI 5794 MC / DF**

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 por categoria, de mais de um sindicato. Anota, sobre este ato normativo, Mascaro Nascimento:

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

**ADI 5794 MC / DF**

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

“A aprovação da CLT em 1943 aperfeiçoou o intervencionismo estatal na estrutura sindical e nos sindicatos em si, apresentando-se diversas condições para sua organização e administração e sobre as eleições, o enquadramento e a contribuição sindicais.” (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de Unicidade Sindical e Compulsoriedade de Representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 33).

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



**ADI 5794 MC / DF**

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

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

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

(...) no período de vigência do regime militar, o Marechal Castelo Branco anunciou iniciativa de medida legal tendente a acabar com o imposto (contribuição sindical). Essa expectativa acabou não se concretizando. No governo Fernando Collor de Mello chegou-se a encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei nesse sentido, que se perdeu, por falta de empenho. Da mesma forma, quando a Presidência da República foi ocupada por Fernando Henrique Cardoso, *'anunciou-se que repousava em sua mesa uma minuta de medida provisória dispondo sobre a tardia extinção do tributo, que, apesar da mudança de nome, não perdera a sua natureza'*.”(GUNTHER, Luiz Eduardo. *O fim da*

**ADI 5794 MC / DF**

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).

É importante lançar, “*quantum satis*”, luzes sob o percurso histórico do movimento sindical brasileiro, para reconhecer que 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. Entre as medidas adotadas, pode destacar: o direito à livre fundação de sindicatos, dispensada a aprovação do Ministério do Trabalho; o reconhecimento constitucional da investidura sindical na representatividade da categoria; a liberdade de filiação (e desfiliação) dos sindicatos; a obrigatoriedade da participação sindical nas negociações coletivas; a possibilidade de instituição, via assembleia, de contribuição confederativa (PEREIRA NETO, João Batista. **O sistema brasileiro de unicidade sindical e compulsoriedade de representação**. São Paulo : LTR, 2017, p. 36).

A par disso, o constituinte de 1988 também fez opção inequívoca pela manutenção de um modelo de sindicalismo sustentado no seguinte tripé: **unicidade sindical, representatividade obrigatória e custeio das entidades sindicais por meio de um tributo, ou seja, a contribuição sindical**, expressamente autorizada pelo artigo 149, e imposta pela parte final do inciso IV, do art. 8º, da Constituição da República.

Assim sendo, na exata dicção do texto constitucional, é preciso reconhecer que a mudança de um desses pilares pode ser desestabilizadora de todo o regime sindical, não sendo recomendável que ocorra 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

ADI 5794 MC / DF

em: <http://www.cesit.net.br/apresentacao-dos-textos-de-discussao-do-projeto-de-pesquisa-subsidios-para-a-discussao-sobre-a-reforma-trabalhista-no-brasil/> acesso em 25.05.2018).

Releva salientar, ainda, que a Constituição de 1988 é apontada como precursora de diversos 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.

Nada obstante, é importante insistir que o modelo jurídico-constitucional sindical brasileiro deve ser 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 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).

Não se pode perder de vista que uma das principais conseqüências 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

**ADI 5794 MC / DF**

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, 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 da frustração de toda uma gama de direitos fundamentais sociais, os quais de forma direta ou indireta, nele estão sustentados.

É, pois, relevante o fundamento arguido pela requerente, no sentido de que há possível enfraquecimento dos direitos sociais com a redução da capacidade de financiamento das atividades sindicais.

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

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

Esta é a natureza jurídica da contribuição, que fundamenta o movimento corporativo ou sindical no Brasil, na

**ADI 5794 MC / DF**

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 segue a mesma linha:

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

1. A Constituição de 1988, a vista do art. 8., IV, in fine, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1.076, med. cautelar, Pertence, 15.6.94).

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

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

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

ADI 5794 MC / DF

**SINDICATO: CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DA CATEGORIA: RECEPÇÃO.**

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

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

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

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

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

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO**

**ADI 5794 MC / DF**

**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 que delas emerge, 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 expressamente previstas do texto constitucional (artigos 8º, IV, “in fine”, c/c 149 da CRFB).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a par de reconhecer que há uma certa relativização ao princípio da liberdade sindical no regime estabelecido pelo constituinte de 1988, evidenciou, especialmente no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, as características do modelo sindical brasileiro:

(...)

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

(...)

Em síntese: se a inequívoca manutenção do regime tributário da contribuição sindical (arts. 8º, IV, e 149) é que dá, na Constituição, as dimensões reais da muito relativa liberdade sindical afirmada, não se pode tomar isoladamente a afirmação desta, no caput do art. 8º e tentar negar o que, no inciso IV, in fine, está patente e há de ser levado em conta para reduzir o alcance efetivo da proclamação retórica da liberdade do

**ADI 5794 MC / DF**

sindicato.” (RE 180745 SP, Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 08-05-1998, p. 721-722)

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

(...)

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

No próprio inc. IV do art. 8º da Constituição Federal, está nítida a distinção: “a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei. (Grifei)

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

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

O tributo é que tem caráter compulsório. A compulsoriedade, aliás, é traço caracterizador do tributo (CTN, art. 3º). A sua instituição depende de lei. Já a contribuição



**ADI 5794 MC / DF**

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 dessas contribuições: “a contribuição, portanto, objetiva garantir a existência dos movimentos sindicais de trabalhadores e patronais, sendo, na dicção do art. 8º, inciso IV, a exata razão de sua exigência como perfil de natureza tributária.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva, in **Revista TST**, Brasília, vol. 81, n. 2, abr/jun 2015, p. 95).

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.

**ADI 5794 MC / DF**

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 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.

Assim, sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, o argumento também ganha relevo em face da real possibilidade de frustrar e fazer sucumbir o regime sindical reconhecido como direito fundamental social pelo constituinte de 1988.

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

Nesse sentido, a abalizada doutrina de Valdyr Perrini:

Trocando em miúdos, das duas uma: ou se elimina de uma vez por todas a unicidade sindical e seus desdobramentos remanescentes mediante alteração constitucional que traslade o

**ADI 5794 MC / DF**

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

As palavras lúcidas e certeiras do ilustre professor paranaense presta homenagem lógica e racional ao princípio aristotélico da não contradição. E tem razão, com efeito. A unicidade sindical e a representatividade obrigatória, por consequência, sem o custeio estatal, por meio de um tributo, mais do que simplesmente autorizado constitucionalmente, expresso no artigo 8º, IV, *in fine*, notadamente para esse fim, arrostando o próprio modelo sindical brasileiro, caracterizando-se, ainda que de forma diferida, como restrição ao âmbito de proteção do direito constitucionalmente estabelecido ao regime sindical.

Se não há controvérsia acerca do reconhecimento da existência desse direito constitucional a um regime sindical pelo poder constituinte originário, também é possível 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:

**ADI 5794 MC / DF**

“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)

A liberdade de associação deve, nessa dimensão, 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), a participação obrigatória nas negociações coletivas de trabalho (artigo 8º, VI, da CRFB), a denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, §2º, da CRFB), e o ajuizamento de ações diretas e ações mandamentais coletivas perante a jurisdição constitucional (artigos 5º, LXX, e 103, IX, da CRFB).

Não à toa, portanto, o constituinte buscou dar especial proteção às entidades sindicais, elegendo-as destinatárias da imunidade de impostos, como previsto no art. 150, VI, “c”, da CR/88.

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:

“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

**ADI 5794 MC / DF**

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

Também a doutrina trabalhista registra a mesma percepção:

Mantida intocada a unicidade sindical e o espectro amplo da representatividade que lhe é compatível na forma constitucionalmente estabelecida, a contribuição que decorre da necessidade de cumprimento desta imposição constitucional é compulsória de associados e de não associados, tal que existente na época em que foi chancelada pelo texto constitucional. Em consequência, deve ser reputada inconstitucional a facultatividade pretendida, pois, na contramão de unicidade e da representatividade ampla constitucionalmente intocadas. (PERRINI, Valdyr. A inconstitucionalidade do fim da contribuição sindical obrigatória compulsória e o quadripé do peleguismo, in DALLEGRAVE NETO, José Affonso; KAJOTA, Ernani (Coord). **Reforma Trabalhista ponto a ponto**. São Paulo: Ltr, 2017, p. 222)

**ADI 5794 MC / DF**

Diante disso, o novo modelo eleito pelo legislador infraconstitucional, de contribuição sindical facultativa, choca-se com o direito a um regime sindical, diante das duas outras premissas desse regime, quais sejam, a unicidade sindical e a representação obrigatória de toda a categoria.

A doutrina especializada tem afirmado a inadequação da supressão da vetusta contribuição sindical obrigatória sem que outro instituto, mais democrático, tenha sido 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)

Sem o pluralismo sindical, e a persistência de representação obrigatória de toda a categoria por parte dos sindicatos, 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 quem reafirmou e reforçou o poder de negociação sindical, não poderia, por outro lado, atingir sua capacidade concreta de existência e funcionamento institucional.

ADI 5794 MC / DF

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 o eminente professor e magistrado paranaense 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).

É, portanto, relevante o fundamento que suscita a inconstitucionalidade da Lei 13.467/2017, quando torna facultativa a contribuição sindical prevista no artigo 8º, IV, *in fine*, da CRFB, sem que também tenham sido alteradas 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).

Há, por fim, um segundo relevante fundamento relativamente ao *fumus boni iuris*. Não se pode deixar de reconhecer que a alteração da natureza jurídica da contribuição sindical de típico tributo para contribuição negocial facultativa importa em inequívoca renúncia fiscal pela União. Ocorre, porém, que, 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, haveria possível inconstitucionalidade formal, ante o descumprimento de requisito constitucionalmente fixado.

De fato, considerando que a contribuição sindical obrigatória tem

**ADI 5794 MC / DF**

destinação específica estabelecida por lei, qual seja, nos termos do artigo 589 da CLT, 10% (dez por cento) do valor arrecadado é destinado à Conta Especial Emprego e Salário (FAT), constituindo, portanto, nesse particular, receita pública, era obrigação constitucional expressamente imposta indicar, para sua renúncia, 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, afigurar-se-ia, em tese, a inconstitucionalidade formal das alterações legais indigitadas nas ações diretas de inconstitucionalidade ora analisadas.

Presente o fundamento jurídico relevante, cumpre examinar a possibilidade de atuação monocrática do Relator e a presença do risco de grave lesão.

Não se desconhece, como bem apontou a Presidência da República nas informações que foram trazidas aos autos, que, a teor do disposto no art. 10 da Lei 9.868/99, o exame da medida cautelar é de competência do Tribunal Pleno. Na mesma linha de compreensão, o eminente professor e jurista Clèmerson Merlin Clève aduz que:

“Não parece ser compatível com o disposto no art. 97 da Constituição Federal a concessão de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade por decisão monocrática. Assim como o ato normativo do Poder Público somente pode ser declarado inconstitucional com a manifestação da maioria absoluta dos membros do STF, a concessão da liminar, que implica a sustação dos efeitos prospectivos da normativa impugnada, deve seguir a mesma sistemática. Não parece ser razoável a concessão de liminar, por um único Ministro do STF, sustando os efeitos de lei aprovada por mais de quinhentos deputados, mais de oitenta senadores e sancionada pelo Presidente da República. É evidente que a possibilidade de concessão de liminares por um único Ministro pode dar lugar a abusos, bem como a atritos desnecessários entre os Poderes da República, quando não a crises de natureza política”.

(CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação Direta de



ADI 5794 MC / DF

Inconstitucionalidade. Revista de Informação Legislativa a. 45, n. 179, jul./set. 2008).

Este Tribunal, no entanto, tem admitido a atuação dos Relatores, em diversos referendos a liminares monocraticamente por eles concedidas, sempre que, nos termos da exceção legal do art. 10 da Lei 9.868/99, a apreciação da matéria pelo Plenário estivesse inviabilizada. Assim, na ADI 4.190, ante a proximidade do recesso forense, o e. Ministro Celso de Mello deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada. Em sentido semelhante, a e. Ministra Cármen Lúcia, na ADI 4.307, concedeu monocraticamente com efeitos *ex tunc* medida cautelar *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da Emenda Constitucional n. 58/2009, ao fundamento de comprovada “urgência qualificada e dos riscos objetivamente comprovados de efeitos de desfazimento difícil pela pluralidade de posses de novos vereadores já ocorridos apenas naquele primeiros sete dias de vigência da nova regra”.

As considerações expostas pela e. Ministra Cármen Lúcia nesse precedente são de todo pertinentes para revelar o alcance do poder de cautela conferidos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal quando da apreciação de ações diretas de inconstitucionalidade.

Se, de um lado, é certo que as decisões de mérito da ação direta de inconstitucionalidade possuem efeitos *ex tunc* ante a nulidade dos atos inconstitucionais; de outro, a demora no pronunciamento de eventual inconstitucionalidade é um dos fatores que tem levado o Tribunal a modular os efeitos da declaração, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, mitigando, por consequência, o alcance pretérito da decisão.

Esses dois limites impostos pela lei sublinham a complexa tarefa do Tribunal na instrução das ações diretas: o tempo do processo é um elemento que, ao converter-se em segurança jurídica, pode obrigar a Corte a proceder a análise de argumentos que, em princípio, não estaria destinada a examinar. Para se desvincilhar de tal ônus, todas as partes devem colaborar e os relatores são copartícipes desse processo. O exame, a tempo e modo, de medidas cautelares têm o condão de desonerar o Tribunal do exame de argumentos de segurança jurídica.

ADI 5794 MC / DF

É, assim, em auxílio e *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal que a atuação monocrática se legitima: sempre que inviabilizado o pronto pronunciamento do órgão colegiado e, concomitantemente, sempre que haja perigo de lesão grave.

*In casu*, é forçoso assentar, mormente ante a plena plausibilidade das alegações, que a lesão a ocorrer é grave e repercute, negativamente, na esfera jurídica dos trabalhadores, à luz do regime constitucional vigente sobre a contribuição sindical.

É preciso reconhecer, porém, que, a inclusão da presente ação direta no calendário de julgamento da sessão convocada para o dia 28.06.2018, atenua, por ora, as razões que, em tese, autorizariam a atuação singular do Relator.

Sob essa perspectiva, deve-se consignar que foram envidados esforços para que o julgamento desta ação fosse feito, de modo célere, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. 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 para julgamento. Divulgados os calendários de julgamento em 28.05.2018, restou designada pela Presidência desta Corte sessão de julgamento dentro do próximo trintídio, prevista para 28.06.2018.

Faço o registro dessas movimentações processuais, para (i) manter ao menos até 28.06.2018 a submissão, sob crivo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, do exame do mérito da presente ação direta; e (ii) ressaltar que este Relator examinará a excepcional premência dos pedidos formulados pela requerente, na eventualidade de quedar impossibilitada a atuação do órgão colegiado, para o fim de análise da concessão da medida cautelar.

Publique-se.

Brasília, 30 de maio de 2018.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**ADI 5794 MC / DF**