

## Voto-vista

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:

***Ementa*** : Direito constitucional e do trabalho. Embargos de declaração em recurso extraordinário com agravo. repercussão geral. Imposição de contribuição assistencial a empregados não filiados ao sindicato.

### I. A Hipótese

1. Embargos de declaração opostos contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade da imposição de contribuição assistencial compulsória a empregados não filiados ao sindicato, por meio de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa.

2. No julgamento de mérito, o STF estendeu à contribuição assistencial o mesmo tratamento que já conferia à contribuição confederativa.

### II. Espécies de contribuições trabalhistas

3. A contribuição sindical é aquela prevista nos arts. 578 a 610 da CLT e se destina a custear o sistema sindical. Antes da Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), ela possuía natureza tributária e, portanto, era obrigatória, incidindo, inclusive, sobre trabalhadores não sindicalizados. A partir da Reforma, seu caráter é facultativo.

4. Já a contribuição confederativa se destina a custear o sistema confederativo, ou seja, a cúpula do sistema sindical. Ela não possui natureza tributária e tem fundamento no art. 8º, IV, da CF. O entendimento do STF é no sentido de que essa modalidade de contribuição só é exigível dos trabalhadores filiados (Súmula Vinculante 40).

5. Por sua vez, a contribuição assistencial é destinada a remunerar atividades que o sindicato pratica em assistência ao empregado e custeia, por exemplo, negociações coletivas. Ela não possui natureza tributária e tem fundamento legal na previsão genérica do art. 513, e, da CLT.

### **III. O julgamento do Tema 935 da Repercussão Geral**

6. No julgamento do presente caso, o STF a um só tempo (i) reconheceu a repercussão geral da questão relativa à possibilidade de cobrança da contribuição assistencial de empregados não filiados ao sindicato e (ii) reafirmou a jurisprudência no sentido de que ela só é exigível dos trabalhadores sindicalizados. No acórdão, são mencionados precedentes relativos tanto à contribuição assistencial quanto à contribuição confederativa.

7. Tendo em vista a natureza não tributária dessas contribuições, o STF entendeu que, em ambos os casos, a cobrança de empregados não filiados ao sindicato violaria a liberdade de associação.

### **IV. Alteração de premissas fáticas e jurídicas**

8. Após o julgamento, ocorreram alterações nas premissas fáticas e jurídicas da demanda, que justificam a mudança da conclusão do entendimento jurídico firmado, com a consequente concessão de efeitos infringentes em sede de embargos de declaração.

9. A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), aprovada após o julgamento, promoveu uma importante alteração na forma de custeio das atividades dos sindicatos. De acordo com a nova redação do art. 578 da CLT, a contribuição sindical só pode ser cobrada *“desde que prévia e expressamente autorizadas”*.

10. Com a alteração legislativa, os sindicatos perderam a sua principal fonte de custeio. Caso mantido o entendimento de que a contribuição assistencial também não pode ser cobrada dos trabalhadores não filiados, o financiamento da atividade sindical será prejudicado de maneira severa. Há, portanto, um risco significativo de enfraquecimento do sistema sindical.

#### **V. A valorização da negociação coletiva na jurisprudência do STF**

11. O enfraquecimento dos sindicatos, todavia, vai na contramão da jurisprudência deste tribunal. Em diversos precedentes, o STF reconheceu a importância da negociação coletiva.

12. Destaque-se, nessa linha, os julgados relacionados (i) aos planos de demissão voluntária (RE 590.415, sob minha relatoria); (ii) à necessidade de intervenção sindical prévia às dispensas em massa (RE 999.435, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin) e (iii) ao entendimento no sentido de que as negociações coletivas podem afastar direitos previstos em lei, desde que observado o patamar civilizatório mínimo em matéria trabalhista (ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

13. Tendo em vista que a contribuição assistencial custeia a negociação coletiva, o entendimento anteriormente firmado deve ser revisitado pelo tribunal.

#### **VI. Alteração de entendimento com relação à contribuição assistencial**

14. Reafirmo, nesta oportunidade, minha posição filosófica não cartorária em relação à atividade sindical. A significar que, como regra, a adesão deve ser voluntária e a cobrança de contribuições somente aos filiados. Essa lógica permeou as decisões em relação à contribuição sindical e à contribuição

confederativa. Todavia, a linha jurisprudencial firmada pelo Supremo é a de que se deve valorizar a negociação coletiva, prestigiando-a inclusive sobre normas legisladas, desde que respeitado o patamar mínimo civilizatório assegurado constitucionalmente.

15. A contribuição assistencial é mecanismo essencial para o financiamento da atuação do sindicato em negociações coletivas. Assim sendo, vislumbro uma contradição entre prestigiar a negociação coletiva e esvaziar a possibilidade de sua realização.

### **VII. Solução alternativa: o direito de oposição**

16. Ponderando todos os elementos em jogo, considero válida a cobrança de contribuição assistencial, desde que prevista em acordo ou convenção coletivos, assegurando-se ao empregado o direito de oposição ( *opt-out* ). Assim, é possível evitar os efeitos práticos indesejados mencionados acima e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade de associação do trabalhador.

17. Portanto, deve-se assegurar ao empregado o direito de se opor ao pagamento da contribuição assistencial. Convoca-se a assembleia com garantia de ampla informação a respeito da cobrança e, na ocasião, permite-se que o trabalhador se oponha àquele pagamento.

### **VIII. Conclusão**

18. Embargos de declaração providos com efeitos infringentes. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição”* .

## **I. A Hipótese**

1. Trata-se de embargos de declaração opostos contra acórdão paradigma da sistemática da repercussão geral (Tema 935), com a seguinte ementa:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. 2. Acordos e convenções coletivas de trabalho. Imposição de contribuições assistenciais compulsórias descontadas de empregados não filiados ao sindicato respectivo. Impossibilidade. Natureza não tributária da contribuição. Violação ao princípio da legalidade tributária. Precedentes. 3. Recurso extraordinário não provido. Reafirmação de jurisprudência da Corte.

2. O acórdão embargado reafirmou a jurisprudência do STF, no sentido de que é inconstitucional a instituição, por acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, de contribuições que se imponham compulsoriamente a empregados da categoria, não sindicalizados.

3. O embargante afirmou existir omissão e contradição no acórdão impugnado. Em síntese, alegou que a jurisprudência mencionada é contraditória, pois confunde a contribuição assistencial com a confederativa. Afirmou que inexistente jurisprudência dominante a possibilitar sua reafirmação por meio da repercussão geral. Acrescentou que, diversamente, há jurisprudência deste Tribunal, entendendo que a contribuição assistencial prevista em norma coletiva é devida a todos os integrantes da categoria profissional, associados ou não ao sindicato, havendo divergência somente quanto à necessidade da garantia de direito de oposição à cobrança, por trabalhadores não sindicalizados.

4. Argumentou, ainda, que, em que pese este Tribunal tenha tratado do direito de oposição nesses precedentes, a questão não foi enfrentada pelo acórdão recorrido, constituindo-se em flagrante omissão. Ao fim, explicou que o direito de impor contribuições, previsto no art. 513, e, da CLT, não depende nem exige a filiação ao quadro associativo da entidade sindical, mas sim a vinculação a uma determinada categoria econômica ou profissional. Assim, o direito de filiação não é condicionante da obrigatoriedade de contribuir para o sindicato, exceto quanto à contribuição associativa, que não se confunde com a contribuição sob análise. Por fim, suscitou o princípio da solidariedade e a finalidade da contribuição

assistencial, que se traduz como contrapartida estabelecida pela atividade sindical, considerando o critério da unicidade de representação sindical (doc. 74).

5. A Procuradoria-Geral da República apresentou contrarrazões aos embargos de declaração. Afirmou que inexistiu omissão quanto ao julgamento de mérito, quando da reafirmação de jurisprudência dominante da Corte. Sustentou que a decisão embargada apresenta fundamentação suficiente, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (doc. 90). O parecer restou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRARRAZÕES. Recurso extraordinário. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Contribuição assistencial. Trabalhadores não filiados a sindicato. Imposição. Inconstitucionalidade. 1 – Devem ser rejeitados os embargos de declaração opostos quando não configurada omissão, contradição ou erro material. 2 – Pedido de rejeição dos embargos de declaração.

6. Pedi vista dos autos, para melhor exame da matéria, trazendo-os agora para continuidade de julgamento.

7. Os embargos de declaração devem ser acolhidos com efeitos infringentes, de forma a se reconhecer a constitucionalidade da cobrança da contribuição assistencial de trabalhadores não sindicalizados, desde que lhes seja garantido o direito de oposição. Com efeito, entre o julgamento do recurso extraordinário e destes embargos de declaração, houve alteração significativa das premissas de fato e de direito, o que justifica a alteração do entendimento que se firmou no mérito.

8. Antes de desenvolver as razões para a mudança de entendimento, destaco as premissas do raciocínio. Inicialmente, reafirmo minha posição filosófica não cartorária em relação à atividade sindical. A significar que, como regra, a adesão deve ser voluntária e a cobrança de contribuições somente aos filiados. Essa lógica permeou as decisões em relação à contribuição sindical e à contribuição confederativa. Todavia, a linha jurisprudencial firmada pelo Supremo a partir do RE 590.415, sob a minha relatoria, relativo aos planos de demissão voluntária, é a de que se deve

valorizar a negociação coletiva, prestigiando-a inclusive sobre normas legisladas, desde que respeitado o patamar mínimo civilizatório assegurado constitucionalmente.

9. Portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem caminhado no sentido de valorizar as negociações coletivas como forma de solucionar controvérsias de natureza trabalhista. No entanto, para que seja possível realizar essas negociações, é preciso garantir que elas possuam um meio de financiamento.

10. Assim sendo, vislumbro uma contradição entre prestigiar a negociação coletiva e esvaziar a possibilidade de sua realização. Ponderando todos os elementos em jogo, considero válida a cobrança de contribuição assistencial, desde que prevista em acordo ou convenção coletivos, assegurando-se ao empregado o direito de oposição (*opt-out*).

## II. As diferentes contribuições de natureza trabalhista

11. Inicialmente, é importante distinguir três contribuições de natureza trabalhista:

**a) Contribuição sindical** – destinada ao custeio do sistema sindical. Antes da Reforma Trabalhista de 2017, ela possuía natureza tributária e era obrigatória. Após a reforma, só pode ser cobrada desde que prévia e expressamente autorizada (art. 578, CLT).

**b) Contribuição confederativa** – destinada ao custeio do sistema confederativo, ou seja, a cúpula do sistema sindical. Ela não possui natureza tributária e tem fundamento no art. 8º, IV, da CF. O entendimento do STF é no sentido de que essa modalidade de contribuição só é exigível dos trabalhadores filiados (Súmula Vinculante 40).

**c) Contribuição assistencial** – destinada a custear as atividades assistenciais do sindicato, principalmente negociações coletivas. Ela é instituída em instrumento coletivo, com base legal na previsão genérica do art. 513, e , CLT, para cobrir os custos da atividade negocial. Não possui natureza tributária. No acórdão embargado, o STF entendeu que ela não pode ser cobrada de empregados não filiados ao sindicato. O tribunal estendeu para as contribuições assistenciais o entendimento relativo às contribuições confederativas.

12. No julgamento do presente caso, o STF, a um só tempo, (i) reconheceu a repercussão geral da questão relativa à possibilidade de cobrança da *contribuição assistencial* de empregados não filiados ao sindicato e (ii) reafirmou a jurisprudência no sentido de que ela só é exigível dos trabalhadores sindicalizados. No acórdão, são mencionados precedentes relativos tanto à contribuição assistencial, quanto à contribuição confederativa.

13. Tendo em vista a natureza não tributária dessas contribuições, o STF entendeu que, em ambos os casos, a cobrança de empregados não filiados ao sindicato violaria a liberdade de associação.

### **III. Alteração de premissas fáticas e jurídicas**

14. Após o julgamento, foi aprovada a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que promoveu uma importante alteração na forma de custeio das atividades dos sindicatos. De acordo com a nova redação do art. 578 da CLT, a contribuição sindical só pode ser cobrada “*desde que prévia e expressamente autorizadas*”.

15. Com a alteração legislativa, os sindicatos perderam a sua principal fonte de custeio. Dados do Ministério do Trabalho apontam queda de cerca de 90% da arrecadação com a contribuição sindical no primeiro ano de vigência da Lei nº 13.467/2017. Caso mantido o entendimento de que a contribuição assistencial também não pode ser cobrada dos trabalhadores não filiados, o financiamento da atividade sindical será prejudicado de maneira severa. Há, portanto, um risco significativo de enfraquecimento do sistema sindical.

16. Esse esvaziamento dos sindicatos, por sua vez, vai na contramão de recentes precedentes do STF, que valorizam a negociação coletiva como forma de solucionar litígios trabalhistas. Destaque-se, nessa linha, os julgados relacionados (i) aos planos de demissão voluntária (RE 590.415, sob minha relatoria); (ii) à necessidade de intervenção sindical prévia às dispensas em massa (RE 999.435, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin); e (iii) ao entendimento no sentido de que as negociações coletivas podem afastar direitos previstos em lei, desde que observado o patamar civilizatório mínimo em matéria trabalhista (ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).



17. Além disso, há algumas razões relevantes que justificam um *distinguishing* entre o presente caso e os precedentes relativos à contribuição confederativa. De acordo com o art. 8º, III, da CF, o sindicato representa, necessariamente, toda a categoria profissional. Por isso, quando ele realiza uma negociação coletiva, os benefícios obtidos se estendem a todos os empregados integrantes da correspondente base sindical, sejam eles filiados ao sindicato ou não.

18. Com o entendimento de que não se pode cobrar a contribuição assistencial dos trabalhadores não sindicalizados cria-se, então, a figura do “*carona*” : aquele que obtém a vantagem, mas não paga por ela. Nesse modelo, não há incentivos para o trabalhador se filiar ao sindicato. Não há razão para que ele, voluntariamente, pague por algo que não é obrigatório, ainda que obtenha vantagens do sistema. Todo o custeio fica a cargo de quem é filiado. Trata-se de uma desequiparação injusta entre empregados da mesma categoria.

19. Some-se a isso o fato de que a *contribuição assistencial* se destina a custear justamente a atividade negocial do sindicato. Há uma contraprestação específica relacionada à sua cobrança. Por esse motivo, é denominada, também, de *contribuição de fortalecimento sindical* ou *cota de solidariedade* . Nesse cenário, a contribuição assistencial é um mecanismo essencial para o financiamento da atuação do sindicato em negociações coletivas. Permitir que o empregado aproveite o resultado da negociação, mas não pague por ela, gera uma espécie de enriquecimento ilícito de sua parte.

#### **IV. Solução alternativa: o direito de oposição**

20. A fim de evitar os efeitos práticos indesejados resultantes do enfraquecimento da atuação sindical e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade de associação do trabalhador, é possível garantir o direito de oposição como solução alternativa.

21. Trata-se de assegurar ao empregado o direito de se opor ao pagamento da contribuição assistencial. Convoca-se a assembleia com garantia de ampla informação a respeito da cobrança e, na ocasião, permite-se que o trabalhador se oponha àquele pagamento. Ele continuará se

beneficiando do resultado da negociação, mas, nesse caso, a lógica é invertida: em regra admite-se a cobrança e, caso o trabalhador se oponha, ela deixa de ser cobrada.

22. Essa solução é prestigiada pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT, que, ao interpretar as Convenções 87 e 98, admite a possibilidade de desconto de contribuições dos trabalhadores não associados abrangidos por negociação coletiva, cuja imposição deve decorrer do instrumento coletivo e não da lei.

## V. Conclusão

23. Diante do exposto, voto no sentido de acolher os embargos de declaração com efeitos infringentes para fixar a seguinte tese de julgamento: *“É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição”*.

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/04/2023