



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5887

Requerente: Federação das Entidades Sindicais dos Oficiais de Justiça do Brasil

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro Edson Fachin

*Trabalhista. Dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943), na redação conferida pela Lei nº 13.467/2017. Extinção da obrigatoriedade do recolhimento da contribuição sindical. Preliminares. Irregularidade na representação processual da autora. Ilegitimidade ativa. Mérito. Validade das normas atacadas. 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. Adaptação ao princípio da liberdade sindical, sem restrição ao acesso à justiça. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

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

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta Federação das Entidades Sindicais dos Oficiais de Justiça do Brasil – FESOJUS-BR, tendo por objeto os artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), na redação conferida pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Os preceitos impugnados são do seguinte teor:

### **Lei nº 13.467/2017.**

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

(...)

“Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados.”

(...)

“Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.”

“Art. 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 exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação.”

(...)

“Art. 587. Os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical deverão fazê-lo no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a se estabelecer após o referido mês, na ocasião em que requererem às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade.”

(...)

“Art. 602. Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto da contribuição sindical e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.”

A requerente assevera, inicialmente, que, por ser a única representante legal dos sindicatos dos oficiais de justiça, com presença em 13 (treze) Estados da Federação, possuiria legitimidade para, nos termos do artigo 103, inciso IX, da Constituição<sup>1</sup>, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto ao tema de fundo, afirma que, ao exigirem autorização prévia para desconto/recolhimento da contribuição sindical, os dispositivos impugnados teriam afrontado o artigo 8º, incisos III e IV, bem como o artigo 149 da Constituição Federal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:  
(...)  
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

<sup>2</sup> “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
(...)  
III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas  
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;”

Isso porque as entidades sindicais dependeriam de fonte de custeio segura e efetiva para a execução das respectivas atribuições constitucionais. Segundo a requerente, a contribuição sindical, criada originalmente com a denominação de “*imposto*”, sempre haveria figurado como o principal meio de financiamento dos sindicatos, de modo que a extinção de sua obrigatoriedade poderia comprometer a subsistência do próprio sistema sindical.

Justamente por sua relevância, essa exação teria sido recepcionada pela Carta de 1988 como uma contribuição compulsória de interesse das categorias profissionais e econômicas, nos termos do que dispõe o artigo 149 da Lei Maior. Diante de sua natureza tributária, a contribuição sindical estaria submetida ao regime jurídico instituído pelo artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal<sup>3</sup>, razão pela qual seu modo de recolhimento só poderia ser modificado por lei complementar.

A aplicação do regime tributário à contribuição sindical também decorreria do fato de que parte dos recursos arrecadados por meio de sua cobrança seriam destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. A requerente assevera, ainda, que a exigibilidade da contribuição sindical teria respaldo no artigo 217 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966)<sup>4</sup>. Em função disso, entende que qualquer alteração na natureza jurídica da

---

*“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.”*

<sup>3</sup> *“Art. 146. Cabe à lei complementar:*

*(...)*

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

*a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”*

<sup>4</sup> *“Art. 217. As disposições desta Lei, notadamente as dos arts 17, 74, § 2º e 77, parágrafo único, bem como a do art. 54 da Lei 5.025, de 10 de junho de 1966, não excluem a incidência e a exigibilidade:*

contribuição sindical somente poderia ter sido veiculada por iniciativa do Presidente da República, sob pena de violação da regra de reserva estabelecida no artigo 61 do Texto Constitucional<sup>5</sup>.

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

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

Em atendimento à solicitação, a Câmara dos Deputados manifestou-se pela improcedência total do pedido, reportando-se às razões que apresentara nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5806.

A Presidência da República suscitou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da autora, dada sua condição de federação sindical. No mérito, sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Destacou, nessa linha, que a contribuição sindical não se submeteria ao regime jurídico geral dos

---

*I - da 'contribuição sindical', denominação que passa a ter o imposto sindical de que tratam os arts 578 e seguintes, da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo do disposto no art. 16 da Lei 4.589, de 11 de dezembro de 1964;''*

<sup>5</sup> *"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*(...)*

*II - disponham sobre:*

*(...)*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;''*

tributos (artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição), de modo que não seria exigível sua regulamentação por lei complementar. Em seu entendimento, a facultatividade não prejudicaria a assistência jurídica devida aos necessitados, porque haveria outras instituições habilitadas a cumprir esse múnus; tampouco inviabilizaria a manutenção dos sindicatos, uma vez que essas entidades disporem de outras receitas para custear seu funcionamento.

A Seção de Processos do Controle Concentrado e Reclamações desse Supremo Tribunal Federal certificou que, até o dia 07 de março de 2018, as informações requeridas ao Senado Federal não haviam sido prestadas.

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

## **II – PRELIMINARES**

### *II.1 – Da irregularidade na representação processual da autora*

Inicialmente, cumpre notar que a autora deixou de especificar os dispositivos legais impugnados no instrumento de mandato acostado à petição inicial. Referido vício de representação processual inviabiliza o conhecimento da ação direta.

Com efeito, conforme o entendimento fixado por essa Corte Suprema no julgamento da questão de ordem suscitada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2187, a especificação dos dispositivos ou leis questionados na procuração constitui requisito indispensável para o reconhecimento da capacidade postulatória da requerente no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Eis a ementa do referido julgado:

**É de exigir-se**, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de **instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.**

(ADI nº 2187 QO, Relator: Ministro Octavio Gallotti, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2000, Publicação em 12/12/2003; grifou-se).

Assim, diante da irregularidade constatada, a presente ação não deve ser conhecida.

## *II.II – Da ilegitimidade ativa da requerente*

Ainda a título preliminar, cumpre destacar que a Federação das Entidades Sindicais dos Oficiais de Justiça do Brasil – FESOUJUS-BR carece de legitimidade para figurar no polo ativo da presente ação direta.

Conforme se infere do extrato do registro sindical da entidade junto ao Ministério do Trabalho e do próprio instrumento de mandato juntado aos autos (documentos nº 7 e 2 do processo eletrônico, respectivamente), a autora está constituída na forma de “*entidade sindical de segundo grau*”.

Segundo observado, em registro acadêmico, pelo Ministro Roberto Barroso<sup>6</sup>, a legitimidade das entidades sindicais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade restringe-se às confederações sindicais que se constituam de um mínimo de três federações, nos termos da legislação ordinária.

O referido entendimento encontra-se em consonância com a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, “*no âmbito da*

---

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 159/160.

*estrutura sindical brasileira, somente a Confederação Sindical – que constitui entidade de grau superior – possui qualidade para agir, em sede de controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte (CF, art. 103, IX)”<sup>7</sup>.*

Especificamente quanto às federações, ressalte-se que essa Corte Suprema, em diversos julgados, reconheceu a inaptidão dessas entidades para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade. Confira-se:

**AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ARTIGO 103, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. 1. Os sindicatos e as federações, mercê de ostentarem abrangência nacional, não detêm legitimidade ativa ad causam para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, na forma do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal. 2. As confederações sindicais organizadas na forma da lei ostentam legitimidade ad causam exclusiva para provocar o controle concentrado da constitucionalidade de normas (Precedentes: ADI n. 1.343-MC, Relator o Ministro. ILMAR GALVÃO, DJ de 6.10.95; ADI n. 1.562-QO, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 9.5.97 e ADI n. 3.762-AgR, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 24.11.06). 3. *In casu*, à luz do estatuto (fls. 17/44) da agravante, resta clara sua natureza sindical, o que a exclui da categoria de associação de âmbito nacional, sendo irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência disposta na primeira parte do artigo 103, IX, da CF. (Precedentes: ADI n. 275, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 22.2.91; ADI n. 378, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ de 19.2.93; ADI n. 1.149-AgR, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 6.10.95; ADI n. 920-MC, Relator o Ministro FRANCISCO REZEK, DJ de 11.4.97; ADI n. 3506-AgR, Relatora a MINISTRA ELLEN GRACIE, Dje 30.9.05 e ADPF n. 96-AgR, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJe de 11.12.09). 4. *In casu*, é inaplicável o precedente firmado na ADI n. 3.153-AgR, porquanto não se trata de ação direta ajuizada por “associação de associações”, mas de entidade integrante de um sistema sindical, que tem representação específica. 5. Agravo regimental improvido. (ADI nº 4361 AgR, Relator: Ministro Luiz Fux, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/11/2011, Publicação em 01/02/2012; grifou-se);**

---

<sup>7</sup> ADI nº 4656 AgR, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/08/2014, Publicação em 01/09/2014.



ações diretas de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005. Programa Universidade para Todos – PROUNI. Ações afirmativas do Estado. Cumprimento do princípio constitucional da isonomia. **1. A FENAFISP não detém legitimidade para deflagrar o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Isto porque, embora o inciso IX do art. 103 da Constituição Federal haja atribuído legitimidade ativa *ad causam* às entidades sindicais, restringiu essa prerrogativa processual às confederações sindicais. Precedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.379 não conhecida. Participação da entidade no processo, na qualidade de *amicus curiae*. (...). 10. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.379 não conhecida. ADI's 3.314 e 3.330 julgadas improcedentes.**

(ADI nº 3330, Relator: Ministro Ayres Britto, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/05/2012, Publicação em 22/03/2013; grifou-se);

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL DE SEGUNDO GRAU. ART. 103, IX, PRIMEIRA PARTE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. **1. A agravante busca demonstrar sua legitimidade ativa mesclando indevidamente duas das hipóteses de legitimação previstas no art. 103 da Constituição Federal. Porém, sua inequívoca natureza sindical a exclui, peremptoriamente, das demais categorias de associação de âmbito nacional.** Precedentes: ADI 920-MC, rel. Min. Francisco Rezek, DJ 11.04.97, ADI 1.149-AgR, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06.10.95, ADI 275, rel. Min. Moreira Alves, DJ 22.02.91 e ADI 378, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 19.02.93. **2. Não se tratando de confederação sindical organizada na forma da lei, mas de entidade sindical de segundo grau (federação), mostra-se irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência contida na primeira parte do art. 103, IX, da Carta Magna.** Precedentes: ADI 1.562-QO, rel. Min. Moreira Alves, DJ 09.05.97, ADI 1.343-MC, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06.10.95, ADI 3.195, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.05.04, ADI 2.973, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 24.10.03 e ADI 2.991, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.03. 3. Agravo regimental improvido. (ADI nº 3506 AgR, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/09/2005, Publicação em 30/09/2005; grifou-se).

Destarte, conclui-se que a autora, por se caracterizar como federação sindical, carece de legitimidade para a propositura da presente ação direta.

### III – MÉRITO

As teses deduzidas em desfavor da nova redação atribuída aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho veiculam críticas à extinção do caráter tributário da contribuição sindical.

Sustenta-se, em primeiro plano, que a implementação dessa alteração por lei ordinária seria formalmente inconstitucional, por violação ao conteúdo dos artigos 146, inciso III, alínea “a”; e 149 do Texto Constitucional. Afirma-se, ainda sob o aspecto formal, que a Lei nº 13.467/2017 teria violado a regra de reserva de iniciativa prevista no artigo 61 da Constituição.

A jurisprudência firmada nesse Supremo Tribunal Federal fulmina categoricamente as alegações de vício formal sublinhadas na petição inicial. Não obstante seja pacífico o entendimento segundo o qual essas cobranças foram recepcionadas pela Constituição Federal com natureza tributária<sup>8</sup>, essa Suprema Corte já assentou a convicção de que as contribuições de interesse de categorias profissionais previstas no artigo 149 da Lei Maior não demandam lei complementar para sua instituição. É a compreensão que veio a ser consolidada pelo seguinte julgado:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º. I. - As contribuições do art. 149, C.F. - contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas - posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de "outras fontes", é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União:

---

<sup>8</sup> Ver, exemplificativamente, o RMS nº 21758, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 20/09/1994, Publicação em 04/11/1994.

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 imponible e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro Moreira Alves, RTJ 143/684. II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F. III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003. IV. - R.E. conhecido, mas improvido. (RE nº 396266, Relator: Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/11/2003, Publicação em 27/02/2004).

Essa conclusão foi reiterada em precedente com repercussão geral (tema 227), no qual o Plenário dessa Corte Suprema assentou a dispensabilidade da edição de lei complementar para a fixação de fato gerador, base de cálculo e sujeito passivo de contribuição<sup>9</sup>. Observado o paralelismo quanto às formas jurídicas, fica evidente que a extinção de sua natureza tributária pode ser operacionalizada pelo mesmo instrumento legislativo responsável por sua instituição.

Também não prospera a alegação de que haveria afronta ao artigo 61 da Constituição Federal, ante a manifesta falta de pertinência entre o disposto por referida regra constitucional e a legislação em questão, voltada a disciplinar uma contribuição social de caráter nacional. No que diz respeito aos assuntos de natureza tributária, a jurisprudência dessa Suprema Corte já manifestou, em diversas ocasiões, o entendimento de que “*a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se*

---

<sup>9</sup> RE nº 635682, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/04/2013, Publicação em 24/05/2013. Nesse julgado, fixou-se a tese de que “*a contribuição destinada ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas — Sebrae possui natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico e não necessita de edição de lei complementar para ser instituída.*”

*aplica aos territórios federais*”<sup>10</sup>.

Sob o viés material, a autora assevera que a facultatividade do pagamento da contribuição sindical provocaria o exaurimento financeiro dos sindicatos nacionais, impedindo que essas entidades exerçam adequadamente o múnus estabelecido no artigo 8º, inciso III, do Texto Constitucional, que exige a representação de toda a categoria de trabalhadores, ainda quando não sejam eles filiados.

Há, no entanto, diversas inconsistências no raciocínio apresentado pela requerente. É importante observar, a propósito, que, embora a contribuição sindical tenha sido originalmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como uma obrigação de natureza tributária, isso decorreu da previsão contida no § 5º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>11</sup>, e não do conteúdo de qualquer cláusula do artigo 8º da Constituição.

Na verdade, o modelo de contribuições sindicais obrigatórias, além de não ser constitucionalmente impositivo, por muito tempo foi tido pela doutrina especializada como anacrônico e destoante de uma leitura sistemática do Texto Constitucional, diante da consideração de que seu artigo 8º, inciso V<sup>12</sup>, garante o princípio da liberdade sindical.

---

<sup>10</sup> ADI nº 2072, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/02/2015, Publicação em 02/03/2015.

<sup>11</sup> “Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

(...)

§ 5º Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §3º e § 4º.”

<sup>12</sup> “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

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

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

Nada impede, a nosso ver, que a legislação sobre o tributo sindical (CLT, Tít. V, Cap. III) seja revogada. A circunstância de o art. 149 da Carta Magna ter dado à União competência para instituir contribuição social no interesse das categorias profissionais ou econômicas não a obriga a manter esse tributo. Nesse sentido vem-se pronunciando a doutrina, considerando que a previsão da nova contribuição obrigatória, de competência da assembléia geral dos sindicatos, justifica a extinção da antiga contribuição compulsória, de fundamento, objetivo e destinação iguais. A tendência manifestada pelo Governo Lula é a de propor a modificação do art. 8º da Constituição, extinguindo gradativamente a contribuição sindical compulsória. Neste sentido, aliás, nos manifestamos quando do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, tal como Evaristo de Moraes Filho, no seu anteprojeto de Código do Trabalho<sup>13</sup>.

As alterações promovidas pela Lei nº 13.467/2017 em relação ao financiamento dos sindicatos, embora tenham suprimido, por um lado, a exigibilidade compulsória das contribuições sindicais, de outro, expandiram a regulamentação da percepção de honorários nas causas trabalhistas, fixando o direito de recebimento dessa parcela *“entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 15% (quinze por cento) sobre o valor que resultar da liquidação da sentença, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa”*, a ser devido nas causas em que o sindicato atue como assistente ou substituto processual (artigo 791-A, *caput* e § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>14</sup>).

---

<sup>13</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. “Instituições de Direito do Trabalho”, p. 1.173, 22ª ed., 2005, Editora São Paulo.

<sup>14</sup> “Art. 791-A. Ao advogado, ainda que atue em causa própria, serão devidos honorários de sucumbência, fixados entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 15% (quinze por cento) sobre o valor que resultar da liquidação da sentença, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa.

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

O incremento no volume de recursos a serem recebidos a título de honorários já pode representar, em alguma medida, um mecanismo de compensação das receitas perdidas com a modificação legislativa impugnada. Certo também é que a contribuição sindical não representa a única fonte de custeio juridicamente prevista em favor dos sindicatos. A própria Constituição Federal 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”<sup>15</sup>), que podem ser reajustadas para fazer frente ao decréscimo de receitas.

Fato é que a instituição da facultatividade na cobrança das contribuições sindicais não é medida que possa ser tida como violadora, por si só, dos dispositivos constitucionais que garantem a assistência judiciária aos necessitados ou dos demais direitos sociais protegidos por meio dos sindicatos. A alteração do modelo de custeio não inviabiliza o funcionamento dessas entidades, as quais dispõem de outros instrumentos legais para sua manutenção adequada.

Nesses termos, constata-se a compatibilidade dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho com a Lei Maior.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela

---

<sup>15</sup> “Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

(...)

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

“Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

(...)


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

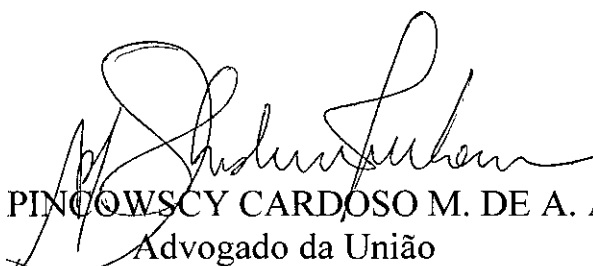
improcedência do pedido veiculado pela requerente.

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

Brasília, 16 de março de 2018.

  
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Advogada-Geral da União

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

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

**Christina Foltran Scucato**  
Coordenadora-Geral de Ações Relevantes  
Secretaria-Geral de Contencioso