



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 224/2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 80131/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.794/DF

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

REQUERIDO(S): Presidente da República
Congresso Nacional

RELATOR: Ministro Edson Fachin

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DO TRABALHO. LEI 13.467/2017. ALTERAÇÕES NOS ARTS. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 DA CLT. REVOGAÇÃO DOS ARTS. 601 E 604 DA CLT. INCLUSÃO DO ART. 611-B-XXVI NA CLT. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. DESCONTO EM FOLHA. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA. SUPRESSÃO DA COMPULSORIEDADE DO RECOLHIMENTO. EXTINÇÃO DA NATUREZA TRIBUTÁRIA. ALEGADAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS. IMPROCEDÊNCIA. DESNECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA INSTITUIÇÃO E REVOGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DAS CATEGORIAS ECONÔMICAS OU PROFISSIONAIS. ART. 149 C/C ART. 146-III-a DA CF. AUSÊNCIA DE OFENSA À NORMA CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA DO ART. 165-§2º DA CONSTITUIÇÃO. A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEVE ATUAR DE FORMA COERENTE E PROSPECTIVA EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE AFRONTA A NORMA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. A RESERVA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA (ART. 61-§1º-II-b) RESTRINGE-SE À LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS TERRITÓRIOS. EXTINÇÃO DA COMPULSORIEDADE DA “CONTRIBUIÇÃO PREVISTA EM LEI”, A QUE SE REFERE O ART. 8º-IV-*in fine* DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DO FIM DA OBRIGATORIEDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.

1. As novas disposições feitas pela Lei 13.467/2017 nos arts. 578, 579, 582, 583, 587, 602 e a revogação dos arts. 601 e 604 da CLT ensejam a extinção da compulsoriedade de recolhimento da contribuição sindical a que se refere o art. 8º-IV-*in fine* da Constituição, o que implica supressão de sua natureza jurídica tributária e seu caráter de contribuição de interesse das categorias econômica ou profissional (art. 149 da CF).

2. Conforme pacífica jurisprudência do STF, por não se tratar de imposto, a contribuição de interesses das categorias profissionais ou econômicas não depende de lei complementar para sua instituição, regulação de base de cálculo, definição do contribuinte ou para sua revogação. Interpretação do art. 149-*caput*, combinado com art. 146-III-*a* da Constituição. Precedentes.

3. A fonte normativa de exigibilidade da contribuição sindical residia nos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, com redações originárias, anteriores à Lei 13.467/2017. Não sendo exigível lei complementar para instituir e revogar contribuição sindical, o art. 217 do CTN, que prevê sua exigibilidade, ostenta feição de norma ordinária, passível, pois, de revogação por norma de idêntica natureza. As hipóteses não presumíveis de exigência de lei complementar são aquelas exclusivamente previstas na Constituição (art. 69 da CF). Precedentes.

4. À luz do art. 165-§2º da Constituição, a legislação orçamentária, ali disciplinada, deve atuar de forma coerente e prospectiva em relação à legislação tributária, considerando as alterações feitas e aquelas ainda passíveis de se fazer nas fontes de receitas derivadas, e não o contrário, o que afasta o argumento de inconstitucionalidade da legislação tributária por inobservância da norma constitucional orçamentária.

5. A regra de iniciativa privativa em matéria tributária (art. 61-§1º-II-*b* da Constituição) restringe-se à legislação dos Territórios. As demais entidades federativas sujeitam-se à regra de iniciativa geral em matéria tributária. Ausência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa parlamentar. Precedente.

- Parecer pela concessão de prazo para que a autora regularize a representação processual e apresente cópia do ato normativo impugnado; satisfeitas essas providências, pelo conhecimento da ação, pela constitucionalidade do fim da obrigatoriedade da contribuição sindical.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos – CONTTMAF, por meio da qual postula a declaração da inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, nos pontos em que confere nova redação aos arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 do Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por alegada ofensa ao disposto nos arts. 5º-XXXV, LV, LXXIV; 6º; 7º; 146-III-a; 149 e 150-§6º da Constituição.¹

¹ Petição constante do arquivo na peça 1.

Art. 5º - [...]: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados

Dispõem os referidos enunciados celetistas que tiveram a redação alterada:

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.

o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...] LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...].

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...].

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; [...].

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 [...].

Art. 150 - [...] §6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Embora nesta ação não tenha havido a impugnação expressa, por inconstitucionalidade, da revogação dos arts. 601 e 604 da CLT, pelo art. 5º-I-k e l da Lei 13.467/2017 e da inclusão do art. 611-B-XXVI da CLT, ações conexas e reunidas a esta o fizeram: a ADIs 5865, em relação aos três dispositivos e as ADIs 5880 e 5885, em relação à inclusão do art. 611-B-XXVI, o que permite a consideração pela Procuradoria-Geral da República de que todo o complexo normativo relativo ao tema do financiamento do sistema sindical foi impugnado, como consequência, inclusive, da causa de pedir aberta em controle concentrado de constitucionalidade; da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, inclusive a parcial sem redução de texto e possibilidade de conferência de interpretação conforme à Constituição, objetivando-se evitar a simples declaração de inconstitucionalidade normativa.

Disponham os arts. 601 e 604, revogados pelo art. 5º-I-k e l, da Lei 13.467/2017:

Art. 601. No ato da admissão de qualquer empregado, dele exigirá o empregador a apresentação da prova de quitação do imposto sindical.

Art. 604. Os agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais são obrigados a prestar aos encarregados da fiscalização os esclarecimentos que lhes forem solicitados, inclusive exibição de quitação do imposto sindical.

O art. 611-B-XXVI da CLT, por sua vez, incluído pela Lei 13.467/2017, estatui:

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

[...]

XXVI - liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho;

Note-se a referência à “*liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador*”, do que se conclui que a vedação a descontos salariais, sem prévia e expressa anuência, refere-se especificamente a contribuições sindicais estabelecidas em normas coletivas, e não a outras possíveis deduções remuneratórias.

Insta salientar, outrossim, que os arts. 545 e 611-B-XXVI da CLT, entre todas as alterações, são os que se reportam de forma mais abrangente a outras contribuições. E o art. 611-B-XXVI da CLT o único que se refere a “*trabalhador*” no singular, diferentemente das

outras alterações legislativas que aludem sempre especificamente à contribuição sindical e a “*empregados*”, “*trabalhadores*”, “*empregadores*”, no plural, ou à categoria.

A Confederação requerente sustenta inconstitucionalidade formal e material das normas objurgadas, nos pontos em que suprimem a obrigatoriedade de pagamento da contribuição sindical e submete o desconto e o recolhimento da aludida contribuição à autorização prévia e expressa dos contribuintes.

Afirma a proponente que a contribuição sindical é espécie de contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149 - *caput* da Constituição), inserida “*no gênero das contribuições parafiscais*”, e tem reconhecida natureza tributária (ARE 1.018.459/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes). Aduz que a supressão da compulsoriedade da contribuição sindical, com a consequente extinção de sua natureza tributária, depende de previsão em lei complementar específica, a teor do art. 149-*caput* combinado com os arts. 146-III-a e 150-§6º da Constituição, pelo que reputa formalmente inconstitucional a medida extintiva do tributo veiculada pela lei ordinária que trata da reforma trabalhista.

Defende, ainda, a inconstitucionalidade material das referidas normas celetistas que tiveram a redação alterada pela Lei 13.467/2017. Pondera que, não dispondo o trabalhador pobre de assistência judiciária gratuita prestada pela Defensoria Pública perante a Justiça do Trabalho, cabe unicamente ao sindicato profissional prestar-lhe essa assistência judiciária, independentemente de sindicalização, nos termos dos arts. 14, 17, 18 e 19 da Lei 5.584/1970.² Argumenta que, com a supressão da compulsoriedade da contribuição sindical e com a perda da correspondente receita, os sindicatos profissionais ver-se-ão impossibilitados de assistir os milhões de trabalhadores carentes não associados, com prejuízo do seu direito constitucional ao acesso à justiça (art. 5º-XXXV), ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º-LV) e à gratuidade judiciária (art. 5º-LXXIV), o que implica também, segundo alega, afronta aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição e

² Art. 14 - Na Justiça do Trabalho, a assistência judiciária a que se refere a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, será prestada pelo Sindicato da categoria profissional a que pertencer o trabalhador. [...].

Art. 17 - Quando, nas respectivas comarcas, não houver Juntas de Conciliação e Julgamento ou não existir Sindicato da categoria profissional do trabalhador, é atribuído aos Promotores Públicos ou Defensores Públicos o encargo de prestar assistência judiciária prevista nesta lei. [...].

Art. 18 - A assistência judiciária, nos termos da presente lei, será prestada ao trabalhador ainda que não seja associado do respectivo Sindicato.

Art. 19 - Os diretores de Sindicatos que, sem comprovado motivo de ordem financeira, deixarem de dar cumprimento às disposições desta lei ficarão sujeitos à penalidade prevista no art. 553, alínea a da Consolidação das Leis do Trabalho.

inviabilização da melhoria da condição social dos trabalhadores, prevista no art. 7º do texto constitucional.

Pleiteia a requerente medida liminar suspensiva da eficácia dos dispositivos impugnados e, ao fim, a confirmação da medida, com a declaração definitiva de inconstitucionalidade.

Notificada, a Câmara dos Deputados argumentou que, segundo o art. 146-III-a da Constituição, somente se exige lei complementar para definição de fato gerador, base de cálculo e contribuintes de impostos, não de contribuições; que a criação e a extinção da contribuição sindical podem ser veiculadas por lei ordinária, e que extinção de tributo não se confunde com exclusão de crédito tributário, não se aplicando, à primeira hipótese, a exigência de lei específica prevista no §6º do art. 150 da Constituição. Defendendo a constitucionalidade formal e material dos dispositivos celetistas que tiveram a redação alterada, sustentou a ausência de “*elementos factíveis*” aptos a subsidiar a tese autoral de que o fim da compulsoriedade da contribuição implicaria prejuízo à representação sindical.³

O Senado Federal, também instado a se pronunciar, suscitou preliminar de impossibilidade jurídica do pedido e de falta de interesse de agir, alegando que não podem ser considerados inconstitucionais dispositivos que traduzem restrição, imposta pelo próprio Estado, ao poder estatal de interferência na vida privada. Afirmou a constitucionalidade da norma impugnada, limitando-se a argumentar, em suma, que “*a criação do ‘imposto sindical’ facultativo é um poderoso incentivo para que os sindicatos atendam aos interesses dos trabalhadores e se fortaleçam*”.⁴

A Presidência da República, por seu turno, manifestou-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Articulou que, embora a contribuição sindical tenha natureza tributária, a Constituição não exige lei complementar, nem lei específica, para disciplinar a matéria; que, a despeito de as entidades sindicais exercerem o múnus público da assistência judiciária gratuita ao trabalhador, não o fazem em regime de exclusividade; que a Lei 13.467/2017 não extinguiu a contribuição sindical; que as entidades sindicais dispõem de outras fontes de custeio; e que a contribuição obrigatória não se coaduna com os ditames da liberdade sindical.⁵

³ Ofício constante do arquivo na peça 44.

⁴ Ofício constante do arquivo na peça 58.

⁵ Ofício constante do arquivo na peça 45.

A Advocacia-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da ação por ausência de apresentação de cópia dos dispositivos legais apontados como inconstitucionais e por “*impugnação deficiente do complexo normativo sobre o caráter facultativo do recolhimento da contribuição sindical*”. Quanto ao mérito, defendeu a constitucionalidade dos enunciados questionados, ponderando que o Supremo Tribunal Federal consolidou jurisprudência no sentido da inexigibilidade de lei complementar para disciplinar, inclusive instituir e extinguir, contribuições; que a Lei 13.467/2017 veio a aperfeiçoar o sistema de financiamento sindical pátrio, não a tratar de situação que atraia a exigência da lei específica a que alude o art. 150-§6º da Constituição; que a prestação, pelos entes sindicais, de assistência judiciária gratuita não constitui obrigação de estatura constitucional; que a contribuição sindical obrigatória destoa do princípio da liberdade sindical; e que o fim da compulsoriedade da contribuição foi compensado pela expansão das hipóteses de percepção, pelo sindicato assistente ou substituto processual, de honorários de sucumbência nas causas trabalhistas.⁶

Requereram ingresso no feito como *amici curiae* a Central dos Sindicatos Brasileiros,⁷ a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins,⁸ a Federação Nacional dos Trabalhadores nas Autarquias de Fiscalização do Exercício Profissional,⁹ o Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notariais e Registrais do Estado de São Paulo¹⁰, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio, Televisão Aberta ou por Assinatura,¹¹ a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios,¹² a Federação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios e Condomínios,¹³ a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino,¹⁴ a Federação dos Taxistas Autônomos do Estado de São Paulo,¹⁵ a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas,¹⁶ o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo,¹⁷ a Cen-

⁶ Manifestação constante do arquivo na peça 90.

⁷ Petição constante do arquivo na peça 14.

⁸ Petição constante do arquivo na peça 18.

⁹ Petição constante do arquivo na peça 27.

¹⁰ Petição constante do arquivo na peça 37.

¹¹ Petição constante do arquivo na peça 47.

¹² Petição constante do arquivo na peça 53.

¹³ Petição constante do arquivo na peça 60.

¹⁴ Petição constante do arquivo na peça 66.

¹⁵ Petição constante do arquivo na peça 74.

¹⁶ Petição constante do arquivo na peça 80.

¹⁷ Petição constante do arquivo na peça 85.

tral Única dos Trabalhadores,¹⁸ a Confederação Nacional dos Notários e Registradores,¹⁹ a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil,²⁰ a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário²¹ e a Federação dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio do Estado de São Paulo.²²

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

II

II.1. Legitimidade ativa. Representação - Ausência de indicação de dispositivo impugnado. Ausência de cópia do ato normativo impugnado. Possibilidade de regularização

A requerente – entidade sindical de grau superior constituída na forma do estatuto constante dos autos,²³ dotada de legitimidade para representar a categoria, conforme registros do Ministério do Trabalho e Emprego,²⁴ – tem capacidade postulatória para acionar o controle abstrato de constitucionalidade no STF, nos termos do art. 103–IX da Constituição. Encontra-se preenchido o requisito da pertinência temática entre as atribuições estatutárias e o objeto da ação, eis que a Confederação autora tem por fim a defesa de direitos sociais de trabalhadores da categoria profissional representada.²⁵

Conforme preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da República, não consta do instrumento de mandato autorização para impugnação do art. 579 da CLT, com a alteração introduzida pela Lei 13.467/2017, norma que integra o complexo normativo impugnado, conforme exigência do art. 3º–parágrafo único da Lei 9.868/1999.²⁶ De fato, o instrumento apresenta o alegado defeito. No precedente firmado na ADI 2.187-QO (DJe de 12/12/2003),²⁷ o STF assentou a necessidade, nas ações diretas de inconstitucionalidade, de instrumento de

¹⁸ Petição constante do arquivo na peça 92.

¹⁹ Petição constante do arquivo na peça 99.

²⁰ Petição constante do arquivo na peça 106.

²¹ Petição constante do arquivo na peça 117.

²² Petição constante do arquivo na peça 122.

²³ Documento constante do arquivo na peça 4.

²⁴ Documentos constantes do arquivo nas peças 7 e 8.

²⁵ Estatuto, art. 1º.

²⁶ Procuração e substabelecimento constantes do arquivo nas peças 2 e 3.

²⁷ STF. ADI-QO 2.187/BA, Rel. Min. Octavio Gallotti. DJe 12/12/2003.

procuração contendo poderes específicos, assim entendido como a expressa referência ao ato normativo a ser impugnado. No entanto, conforme farta jurisprudência da Corte, a omissão constitui vício sanável em prazo a ser concedido ao autor, sob pena de indeferimento da petição inicial, conforme precedentes firmados em reiteradas ocasiões: ADI 4.272-MC, Min. Celso de Mello, DJe 05/08/2009; ADPF 167-MC-REF/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJe 01/10/2009; ADI 5.502, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 22/08/2016; ADI 5.469, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 25/08/2017.

Ademais, a petição inicial encontra-se desacompanhada de cópia do ato normativo impugnado, em desacordo com o já referido art. 3º–parágrafo único da Lei 9.868/1999.

Necessária, portanto, a regularização da petição inicial e do instrumento de mandato, nos termos expostos, para o que se sugere concessão de prazo à entidade autora, nos termos do art. 321 do CPC, em observância ao princípio da primazia da resolução do mérito (CPC, art. 4º), sob pena de indeferimento da petição inicial.

II.2. Interesse processual. Petição inicial apta. Impugnação da integralidade do complexo normativo. Cabimento da ação

O Senado Federal suscitou preliminar de impossibilidade jurídica do pedido e de falta de interesse de agir, sustentando, em suma, que não podem ser considerados inconstitucionais dispositivos que traduzem restrição – imposta pelo próprio Estado – ao poder estatal de interferência na vida privada. As alegações, contudo, dizem respeito à regularidade do processo legislativo tributário, objeto de questionamento pela requerente com base em fundamentos constitucionais. Trata-se, pois, de matéria de mérito. O novo Código de Processo Civil (CPC), fundamentado na evolução do pensamento de Liebman, não mais se refere à possibilidade jurídica do pedido como condição da ação (arts. 17 e 485–VI), que equivaleria a uma improcedência evidente, com aptidão para a formação de coisa julgada material e impeditiva da propositura de ação idêntica, se não houver alteração da causa de pedir.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da União arguiu inépcia da petição inicial por “*impugnação deficiente do complexo normativo sobre o caráter facultativo do recolhimento da contribuição sindical*”. Aduz que a autora não foi investida de poderes para impugnar o art. 579 da CLT com a redação atribuída pela Lei 13.467/2017²⁸ e que deixou de atacar referido dispositivo, o qual, segundo argumenta, “guarda evidente pertinência com as previsões dos artigos 545, 578, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho”, atacados expressamente.

A preliminar não deve prosperar. Embora o art. 579 da CLT não esteja indicado no cabeçalho da petição inicial, sua redação encontra-se integralmente transcrita dentre os demais dispositivos alterados pelo art. 1º da Lei 13.467/2017, que constituem objeto da impugnação, integrando dessa forma o complexo normativo impugnado.

Ainda que porventura entenda-se relevante a ausência de indicação expressa do dispositivo no cabeçalho da petição, a omissão não deve ensejar inépcia da petição inicial, pois a impugnação do complexo normativo²⁹ é exigência que comporta relativização, quando presentes na peça de ingresso todos os elementos necessários à identificação do objeto normativo da impugnação.

O STF admite a declaração *ex officio* de inconstitucionalidade consequential ou por atração da norma não impugnada que decorra, encontre fundamento de validade ou tenha sua incidência dependente da norma principal declarada inconstitucional.³⁰ Nesse sentido, pronunciou-se o Ministro Gilmar Mendes em questão de ordem no julgamento da ADI 2.982/CE, por meio da qual discutiu-se a higidez constitucional de dispositivos da Lei 12.381/1994, salientando o cabimento da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento diante do teor análogo dos dispositivos em debate, da identidade de causa de pedir e da insubsistência do comando previsto no dispositivo não expressamente impugnado pela parte requerente:

²⁸ 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.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO – comentários à lei n. 9.868/99*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.

³⁰ Precedentes: ADI 2.982-QO/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 12/11/2004; ADI 437-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 19/02/1993; ADI 3.645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 01/09/2006; ADI 4.766/AL, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 14/06/2017; ADI 4.805/RR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 14/06/2017; ADI 4.773/GO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 16/06/2017).

Não vejo, em primeiro lugar, razão para acatar a preliminar suscitada.

Os dispositivos impugnados na inicial possuem autonomia suficiente a justificar uma declaração de inconstitucionalidade a eles restrita.

[...]

E ainda que não se admita que a manifestação do Procurador-Geral seja tomada como aditamento, considero razoável, no caso, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Observo que, além de os dispositivos possuírem teor análogo e a causa de pedir ser exatamente a mesma, a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 22 e 28 evidentemente acaba por atingir o disposto no art. 5º e no parágrafo único do art. 25.³¹

No caso em apreço, a alteração inserida pela Lei 13.467/2017 no art. 579 da CLT consiste em exigir prévia e expressa autorização dos integrantes da categoria profissional para o desconto salarial e recolhimento da contribuição sindical, pelo empregador,³² exigência esta idêntica à inserida e alvejada pela impugnação nos demais dispositivos indicados pelo autor: arts. 545 (“*desde que por eles devidamente autorizados*”), 578 (“*desde que prévia e expressamente autorizadas*”), 582 (“*que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos*”), 583 (“*observada a exigência de autorização prévia e expressa*”), 587 (“*os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical*”), e 602 da CLT (“*que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento*”).

Induvidoso, portanto, que a causa de pedir – fundada na inconstitucionalidade da exigência de autorização do contribuinte para recolhimento do imposto sindical – aproveita integralmente ao art. 579 da CLT, inclusive por aplicação do art. 322–§2º do CPC, segundo o qual, “*a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação*”.³³ Se omissão houve, deve ser tomada como erro material passível de superação por interpretação integral e coerente do pedido.

Oficia-se, pois, pelo acolhimento do art. 579 da CLT, com redação dada pela Lei 13.467/2017, no pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado pelo autor, ou, ainda que assim não se entenda, opina-se pela viabilidade de apreciação de sua inconstitucionalidade por arrastamento.

³¹ Supremo Tribunal Federal. ADI 2.982/CE-QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno. DJ 12/11/2004.

³² 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.

³³ Art. 322 - [...] § 2º - A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.

O mesmo raciocínio é integralmente válido para que se considerem impugnadas, por inconstitucionalidade, a revogação dos arts. 601 e 604 da CLT, pelo art. 5º-I-k e l da Lei 13.467/2017 e a inclusão do art. 611-B-XXVI da CLT, lembrando que ações conexas e reunidas a esta principal o fizeram: ADIs 5865, em relação aos três dispositivos; 5880 e 5885, em relação à inclusão do art. 611-B-XXVI.

Por fim, quanto à alegada ausência de indicação do art. 579 da CLT no instrumento de mandato,³⁴ a questão diz respeito à regularidade de representação processual e foi objeto de apreciação no item anterior, mediante opinativo de concessão de prazo à proponente, para regularização do instrumento de mandato.

III

Constituem objeto desta demanda e de outras ações em curso sobre idêntica matéria³⁵ os arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, alterados pela Lei 13.467/2017; a revogação dos arts. 601 e 604 da CLT e a inserção do e 611-B-XXVI da CLT.

No mérito, considerar-se-á feito o ataque a todo o complexo normativo relativo ao fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, conforme razões expostas anteriormente, pois as impugnações fundam-se em argumentos em grande parte coincidentes, devendo-se evitar repetições desnecessárias, o que justifica tratamento conjunto da temática e a distribuição de todas as ações ao mesmo Relator, por conexão (art. 77-B do RISTF).

Sob a premissa de que a contribuição sindical disciplinada pelas normas impugnadas consiste em contribuição de interesse das categorias profissional e econômica, a que se refere o art. 149-*caput* da Carta Magna, suscita-se a inconstitucionalidade formal dos dispositivos, sob os seguintes argumentos, em suma: **a)** que somente mediante lei complementar a contribuição sindical poderia ter sua exigibilidade/compulsoriedade suspensa ou extinta, à vista do disposto no art. 146-II e III da Constituição (ADIs 5.794/DF, 5.806/DF,

³⁴ Procuração e substabelecimento constantes do arquivo nas peças 2 e 3.

³⁵ ADIs 5.794/DF, 5.806/DF, 5.810/DF, 5.811/DF, 5.813/DF, 5.815/DF, 5.850DF, 5.859/DF, 5.865/DF, 5.885DF, 5.887/DF.

5.810/DF, 5.850/DF, 5.859/DF, 5.865/DF); **b**) que o Código Tributário Nacional (CTN) foi recepcionado pela Constituição de 1988 como lei complementar e ratificou a exigibilidade da contribuição sindical (art. 217), razão pela qual, os dispositivos da CLT que disciplinam a matéria também foram recepcionados como lei complementar, a exigir norma de idêntica hierarquia para sua revogação (ADIs 5.810/DF 5.850/DF); **c**) que o art. 150-§6º da Constituição exige lei tributária específica para exclusão de crédito de natureza tributária, concessão de incentivos e isenções tributárias ou mesmo para instituir hipótese de não incidência tributária (ADIs 5.813/DF, 5.815/DF, 5.859/DF, 5.974/DF e 5.806/DF); **d**) que, por implicar renúncia de receita pela União, a extinção da contribuição sindical depende de previsão na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), na forma do art. 165-§2º da Constituição (ADI 5.810/DF); e **e**) que a extinção/supressão da natureza jurídica tributária da contribuição sindical dependeria de lei de iniciativa do Presidente da República, nos termos do art. 61-§1º-*b* da Constituição (ADIs 5.813/DF, 5.815/DF).

Suscita-se, por sua vez, a inconstitucionalidade material das normas, sob os seguintes argumentos, em suma: **a**) que a extinção de exigibilidade da contribuição sindical destinada ao financiamento da organização sindical brasileira pelas categorias profissionais e econômicas afronta o art. 8º-IV *in fine* da Constituição, por se tratar de elemento próprio e indivisível do modelo de unicidade sindical e de representação sindical universal da categoria, instituído pelos incisos II e III do art. 8º da Constituição (ADIs 5.974/DF, 5.806/DF, 5.815/DF 5.810/DF, 5.813/DF); **b**) que a contribuição sindical constitui direito social fundamental protegido como cláusula pétrea (art. 60-§4º-IV da Constituição), não sendo passível de extinção sequer por emenda constitucional (ADI 5810/DF); **c**) ou que, em face de sua expressa previsão constitucional, somente poderia ser extinta por emenda constitucional (ADIs 5.810/DF, 5.865/DF, 5.859/DF); **d**) que a extinção de exigibilidade da contribuição sindical inviabiliza o exercício de atribuições delegadas pela ordem jurídica aos sindicatos, dentre as quais, a prestação de assistência jurídica gratuita aos integrantes da categoria representada (Lei 5.584/1970), em ofensa ao art. 5º-XXXV (acesso à justiça), LV (contraditório e ampla defesa) e LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes) da Constituição (ADIs 5.974/DF, 5.806/DF, 5.859/DF); **e**) que as normas impugnadas ofendem o direito fundamental à segurança jurídica dos contribuintes e das entidades destinatárias da receita tributária, na medida em que submetem as entidades

sindicais à imprevisão de receitas, sem oferecer aos contribuintes critérios seguros e objetivos para configuração da isenção tributária (ADI 5.850/DF).

III.1. Da supressão da natureza tributária da contribuição sindical

A Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, que promoveu a denominada reforma trabalhista, conferiu nova redação aos arts. 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho com a finalidade de extinguir a compulsoriedade da contribuição sindical. Alterou o art. 545 e incluiu o art. 611-B na CLT, inciso XXVI, para vedar que o trabalhador sofra, sem a sua prévia e expressa anuência, o desconto de contribuições sindicais instituídas em norma coletiva.

A lei em referência revogou, ainda, os arts. 601 e 604 da CLT, que exigiam demonstração de empregados e trabalhadores autônomos prova de quitação de contribuição sindical, estes à fiscalização do trabalho e aqueles ao empregador, no ato de admissão.

Embora mantendo em vigor a figura jurídica da contribuição sindical em valor correspondente a um dia de salário por ano (art. 580–I da CLT), mediante desconto na folha de pagamento do empregado no mês de março (art. 582 da CLT), as normas impugnadas submetem esse desconto à anuência prévia e expressa dos trabalhadores (arts. 545, 578, 579 e 602 da CLT).

O nítido intento legislativo, com isso, foi de supressão da natureza tributária até então atribuída à contribuição.

Impende ressaltar, para que não haja margem a dúvidas, que, com exceção da alteração no art. 545 da CLT e da inclusão do art. 611-B-XXVI da CLT, que serão objeto de abordagem específica neste parecer, as demais alterações normativas se referem especificamente à contribuição sindical, prevista no capítulo-III da CLT, denominado “*DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL*”.

A nova exigência legal de “*autorização prévia e expressa*” evidencia o caráter facultativo atribuído à contribuição sindical, em contraposição à sua anterior natureza jurídica de tributo, na modalidade de contribuição parafiscal.

Não obstante, é indubitável que o complexo normativo impugnado ensejou a extinção da compulsoriedade do pagamento da contribuição sindical prevista nos dispositivos alterados, premissa em que se fundam as impugnações de inconstitucionalidades e em face da qual serão feitas as análises posteriores.

Até a entrada em vigor da reforma trabalhista, era pacífica a jurisprudência do STF sobre a natureza tributária – e, portanto, compulsória – da contribuição sindical.

É o que se infere, por exemplo, do julgado monocrático na ADPF 126/DF, no qual se enfrentou questão relativa à recepção dos arts. 579, 582, 583 e 587 da CLT pela Constituição de 1988. Nele, registra o Ministro Celso de Mello que a “*contribuição prevista em lei*” a que se refere o art. 8º–IV *in fine* da Constituição³⁶ corresponde à contribuição sindical prevista na CLT, dotada de caráter de tributo corporativo, como espécie de contribuição de interesse das categorias econômicas e profissionais referida pelo art. 149–*caput* da Constituição.

Esse entendimento encontra base em reiterados precedentes do STF que tratam da questão relativa à exigibilidade das contribuições aprovadas por assembleia sindical, a exemplo da contribuição confederativa, em relação à qual firmou-se inicialmente o entendimento consolidado no verbete da Súmula 666 do STF, depois convertida na Súmula Vinculante 40, segundo a qual, “*a contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo*”.

Partindo da premissa de que a Constituição já submete todos os integrantes da categoria à “*contribuição prevista em lei*”, de natureza tributária, nos termos de seu art. 8º–IV–*in fine* firmou a jurisprudência do STF que a submissão de indivíduos não sindicalizados a novas contribuições fixadas pelas assembleias sindicais afronta a liberdade de associação consagrada no art. 5º–XX e no art. 8º–*caput*–I da Constituição.

É o que se infere do mais recente julgado sobre o tema, RE 1.018.459/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, de março de 2017, Tema 935 do catálogo de repercussão geral do STF, por meio do qual reputou-se “*inconstitucional a instituição, por acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, de contribuições que se imponham compulsoriamente a empregados*

³⁶ 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** [ênfase acrescida].

da categoria não sindicalizados”, em contraste com a contribuição sindical tributária, passível de cobrança a todos os integrantes da categoria, em face de sua natureza tributária.³⁷

Essa jurisprudência ancora-se em outros precedentes da Corte: RE 198.092-2/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJe 11/10/1996; RE 178.927/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJe 07/03/1997; RE 161.547/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 08/05/1998; RE 242.078/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJe 13/08/1999; RE 194.603/SP, Red. acórdão Min. Nelson Jobim, DJe 04/02/2000; AI 339.060/RS, Rel. Min. Sydney Sanches, DJe 30/08/2002; AI 499.046-AgR/SP, Rel. Min. Eros Grau, DJe 08/04/2005; AI 706.379-AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 19/06/2009; e RE 495.248/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 26/08/2013, repise-se, sempre partindo da premissa da existência da fonte de custeio tributária (contribuição sindical) para a imposição às entidades sindicais da representação obrigatória da categoria.

Ao exigir autorização prévia e expressa para o desconto da contribuição sindical, sem fazer distinção entre sindicalizados e não sindicalizados, as normas impugnadas suprimiram a compulsoriedade da contribuição referida para todos os integrantes das categorias profissionais e econômicas.

Segundo o art. 3º do Código Tributário Nacional, tributo é “*toda prestação pecuniária **compulsória**, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, **instituída em lei** e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*”. Da compulsoriedade legal, segundo Hugo de Brito Machado, decorre que o dever de pagar o tributo não pode se submeter à vontade do sujeito passivo da obrigação.³⁸ Nesse sentido, leciona Leandro Paulsen, a compulsoriedade referida pelo art. 3º do CTN constitui requisito de existência do tributo, enquanto a previsão em lei constitui requisito de validade,³⁹ noção adotada pela jurisprudência do STF, conforme se infere do

³⁷ STF. ARE 1.018.459/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual. DJe 09/03/2017. Voto vencido do Min. Marco Aurélio.

³⁸ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 57/58.

³⁹ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*, 13ª ed. Porto Alegre: 2011, Livraria do Advogado/Esmafe, pp. 736/737.

julgado do RE 541.511/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski,⁴⁰ no qual se nega a existência de tributo cujo pagamento se submeta à vontade do obrigado:

[...] A compulsoriedade de um tributo decorre do fato de que é juridicamente irrelevante o elemento volitivo para que a obrigação de pagar se mostre exigível.

[...]

Em outras palavras, se a alguém é dado optar por certo comportamento dentre vários outros igualmente possíveis, e estando um ou mais deles liberados do pagamento de determinada obrigação pecuniária, a submissão ao ônus passa a ter caráter voluntário, o que não se coaduna com o conceito de tributo⁴¹ [ênfase acrescida].

Evidente, assim, que a supressão da compulsoriedade extinguiu a natureza tributária até então conferida pelo STF à contribuição sindical, ensejando a instituição de uma nova espécie de contribuição que, embora com idêntico título, passou a constituir mera doação patrimonial, que não obriga sequer os associados à entidade sindical. A ausência de manifestação de vontade, quanto ao recolhimento, configura recusa tácita, em nada alterando a situação jurídica do contribuinte.

Firmadas essas balizas, cumpre apreciar as alegadas inconstitucionalidades formais das normas impugnadas.

III.2. Da ausência de inconstitucionalidade formal

Alegação comum a praticamente todas as ações de inconstitucionalidade referidas no preâmbulo diz que a extinção da compulsoriedade da contribuição sindical por norma ordinária implicaria ofensa ao art. 146–II e III da Constituição, norma que exigiria reserva de lei complementar para dispor sobre contribuições de interesse das categorias econômicas e profissionais, por expressa remissão do art. 149–*caput* da Carta Magna.

Incontroverso que, até a edição das normas impugnadas, a contribuição sindical figurava como espécie de contribuição de interesse das categorias econômicas e profissionais,

⁴⁰ Nesse julgado se decidiu que os encargos adicionais para aquisição de energia elétrica emergencial e de energia livre adquirida no mercado atacadista de energia elétrica, instituídos pela Lei 10.438/2002 (denominados de seguro-apagão), não possuem natureza tributária, constituindo preço público, tendo em vista a ausência de compulsoriedade, “*porquanto os consumidores poderiam valer-se de outros meios para obtenção de energia elétrica que não a proveniente do Sistema Interligado Nacional, mediante geradores próprios, por exemplo*”. STF. RE 541.511/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. DJE 26/06/2009.

⁴¹ Idem.

nos termos do art. 149 da Constituição, segundo o qual compete exclusivamente à União instituir esse tipo de contribuição, “*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*”.

O art. 150 da Constituição, referido pela norma, proclama os princípios da legalidade (I) e da anterioridade tributária (III); o art. 195–§6º consagra o princípio da anterioridade nonagesimal para as contribuições previdenciárias; o art. 146 exige lei complementar para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar e para estabelecer normas gerais em matéria 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*”.

É firme a jurisprudência do STF no sentido de a reserva de lei complementar a que se refere o dispositivo destina-se exclusivamente à definição da hipótese de incidência, da base de cálculo e dos contribuintes de **impostos**, espécie tributária que não se confunde com as contribuições, tal como se afere nos julgados dos REs 138.284-8/CE⁴² e 396.266/SC,⁴³ ambos da relatoria do Ministro Carlos Velloso. No julgamento da ADI 4.697/DF, Rel. Min. Edson Fachin, o STF reiterou com efeito vinculante a desnecessidade de lei complementar para a criação das contribuições de interesse das categorias profissionais:

(...) 3. O entendimento iterativo do STF é na direção de as anuidades cobradas pelos conselhos profissionais caracterizarem-se como tributos da espécie “contribuições de interesse das categorias profissionais”, nos termos do art. 149 da Constituição da República. Precedente: MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 18.05.2001. 4. **Não há violação à reserva de lei complementar, porquanto é dispensável a forma da lei complementar para a criação das contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais.** Precedentes (ênfase acrescida) (...).⁴⁴

⁴² STF. RE 138.284-8/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno. DJe 28/08/1992.

⁴³ “*As contribuições do art. 149, C.F. - contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas - posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de “outras fontes”, é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Min. Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Min. Moreira Alves, RTJ 143/684STF*”. RE 396.266/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno. DJe 26/11/2003.

⁴⁴ STF. ADI 4.697/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno. DJe 30/03/2017

No mesmo sentido o recente julgado do RE 883.542/SP com repercussão geral, Rel, Min, Gilmar Mendes, *leading case* do Tema 948 de repercussão geral, em que se reconheceu a recepção da contribuição sindical rural pela Constituição de 1988, firmando-se a desnecessidade de lei complementar para sua instituição:

[...] o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que a Contribuição Sindical Rural, instituída pelo Decreto-Lei 1.166/71, foi recepcionada pela ordem constitucional vigente. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes:

[...]

1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a contribuição sindical rural foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, submetendo-se ao regime tributário, de modo que as disposições do CTN lhe são aplicáveis.
2. Por se tratar de espécie tributária prevista na Constituição Federal, é possível a instituição do tributo por meio de lei ordinária, a qual deve fixar o aspecto temporal da hipótese de incidência, à luz do princípio da legalidade. **Assim, em nenhum momento se infere dos autos tratamento de matéria reservada à lei complementar (...)** [ênfase acrescida].⁴⁵

Como se observa, não há espaço na jurisprudência do STF para o reconhecimento de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, já que, para sua criação, a norma constitucional não exige idêntica espécie legislativa.

Tampouco procede o argumento de inconstitucionalidade formal por alegada inobservância do art. 150-§6º da Constituição, segundo o qual, qualquer “*subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão*” relativos a impostos e contribuições, “*só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição*”.⁴⁶

É entendimento proeminente na Doutrina que a exigência constitucional tem por finalidade evitar que benefícios tributários sejam embutidos de forma sub-reptícia e aprovados no bojo de projetos de leis que cuidam de outras matérias, sem que o Poder Legislativo lhes dedique específica atenção.⁴⁷ Nesse sentido, a lição de Misabel Abreu Machado, para quem, a norma constitucional visa a evitar “*as improvisações e os oportunismos por meio dos quais,*

⁴⁵ STF. RE 883.542, Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe 27/11/2017.

⁴⁶ § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

⁴⁷ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 114/115.

certos grupos parlamentares introduziam favores em leis estranhas ao tema tributário, aprovadas pelo silêncio ou desconhecimento da maioria".⁴⁸ Essa noção restou adotada pelo STF no julgamento da ADI 4.033/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa.⁴⁹ Em idêntico sentido, os julgados proferidos na ADI 3.462/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia,⁵⁰ e na ADI 155-8/SC, Rel. Min. Octávio Gallotti.⁵¹

A Lei 13.467/2017 promoveu ampla reforma na CLT, alterando e inovando mais de 90 (noventa) disposições, dentre as quais, aquelas que disciplinam a contribuição sindical (arts. 545, 578 a 602), figura de natureza tributária que já se encontrava inserida no diploma trabalhista, com ela mantendo estrita pertinência temática, em face da destinação da contribuição, voltada predominantemente ao financiamento da estrutura sindical. Daí porque é incabível exigir-se diploma legal exclusivamente tributário para extinção da natureza tributária dessa contribuição, quando a figura já se encontrava disciplinada em diploma legal tipicamente trabalhista.

O regramento da matéria no conjunto da reforma trabalhista não aparenta configurar manobra legislativa, mediante inclusão sub-reptícia de matéria tributária em diploma legislativo despido de pertinência temática. Foi o que decidiu o STF em situação parecida, na ADI 2.522/DF, Rel. Min. Eros Grau, em que se reconheceu a constitucionalidade do art. 47 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), que concede isenção de contribuição sindical

⁴⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado, in BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7ª edição. São Paulo: Forense, 1997, pp. 101 (nota de atualização).

⁴⁹ “A norma em exame tem papel muito bem definido no Sistema Constitucional Tributário. Seu objetivo é impedir que a apreciação legislativa de matéria de grande importância às finanças públicas – exoneração tributária – reste prejudicada ou ofuscada pelo artifício de sua inclusão em projeto de lei que verse, preponderantemente, sobre outras matérias de menor importância ou mesmo triviais. O mecanismo protege o exercício da Função Legislativa, ao evitar que a concessão do benefício fiscal ou da isenção fique camuflado e passe despercebido durante apreciação dos órgãos legislativos”. STF. ADI 4.033/DF. Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno. DJe 07/02/2001.

⁵⁰ Também no julgado da ADI 3.462/PA: “1. A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da CF tende a coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, caput, da Constituição da República)”. (...). STF. ADI 3.462/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe 15/02/2011.

⁵¹ Idêntica interpretação histórica e teleológica da norma promoveu o Ministro Nelson Jobim no julgamento da ADI 155/SC, Rel. Min. Octávio Gallotti, *in verbis*: “Esse dispositivo explicou-se no processo legislativo considerando o hábito, dentro do Parlamento, de se introduzir em qualquer tipo de lei um artigo específico concedendo anistia ou remissão, que servia inclusive no processo de negociação legislativa como instrumento de coação ou de barganha para esse efeito”. STF. ADI 155-8/SC, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno. DJe 08/09/2000. (...).

aos advogados inscritos que paguem contribuição anual à OAB.⁵² O Tribunal considerou que a contribuição anual à OAB tem caráter idêntico ao da contribuição sindical, como contribuição de interesse das categorias profissionais e econômicas, e que a isenção tributária prevista no estatuto da advocacia não configurou manobra oportunista, desconectada da matéria de fundo, afastando com isso alegada afronta ao art. 150–§6º da Constituição.

Não há vício formal, portanto, quanto a esse aspecto.

Tampouco procede a alegação de inconstitucionalidade formal sob o argumento de que a exigibilidade da contribuição sindical estaria resguardada pelo art. 217 do CTN – norma com *status* de lei complementar e que, por isso, demandaria norma de idêntica natureza para sua alteração.

O art. 217 do CTN – acrescentado pelo Decreto-Lei 27/1966, logo após a publicação do Código – teve por objetivo afastar dúvida, então presente, sobre a exigibilidade das contribuições previstas no próprio CTN e na Constituição de 1967, em vigor, dentre as quais, a contribuição sindical,⁵³ afastando interpretações restritivas das normas apontadas no dispositivo:

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:

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 [...].

Entre as normas apontadas no dispositivo, o art. 17 do CTN limitava os impostos aos previstos no Título III do Código,⁵⁴ o art. 74–§2º do CTN veda a incidência de qualquer outro imposto, além do imposto sobre serviço, sobre idênticas operações que lhe sirvam de fato gerador (CTN, art. 74–§2º);⁵⁵ o art. 77–parágrafo único, veda a

⁵² Art. 47. O pagamento da contribuição anual à OAB isenta os inscritos nos seus quadros do pagamento obrigatório da contribuição sindical.

⁵³ Arts. 163, parágrafo único, 165, XVI, 166, § 1º e 21, § 2º, I, da Constituição de 1967 com EC 1/1969: o art. 163, parágrafo único, previa a possibilidade de instituição pela União de contribuições de intervenção no domínio econômico e o art. 165, XVI, previa a contribuição previdenciária. O art. 166, § 1º, previa delegação estatal aos órgãos sindicais para arrecadar a contribuição sindical.

⁵⁴ Art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas. Esse dispositivo foi revogado pelo art. 19, § 6º, da Constituição de 1967.

⁵⁵ Art. 74 (...) § 2º O imposto incide, uma só vez sobre uma das operações previstas em cada inciso deste artigo, como dispuser a lei, e exclui quaisquer outros tributos, sejam quais forem sua natureza ou competência, incidentes sobre aquelas operações.

incidência de taxa sobre base de cálculo ou fato gerador idênticos aos de impostos,⁵⁶ e o art. 54 da Lei 5.025/1966 suprimiu todos os impostos, taxas e contribuições sobre mercadoria destinada ao exterior, à exceção do imposto sobre exportação.⁵⁷

Tratando-se de norma de superdireito – que veicula interpretação autêntica de disposições do próprio Código Tributário –, o art. 217 do CTN não constitui fonte de exigibilidade da contribuição sindical; a fonte dessa exigibilidade encontrava-se nas normas dos arts. 545, 578 a 602 da CLT, com as redações originárias, anteriores à Lei 13.467/2017.

Mas, ainda que a compulsoriedade da contribuição sindical se ancorasse em norma do CTN, ela teria natureza de norma ordinária, tendo em vista que, nos termos acima expostos, a Constituição não exige lei complementar para instituição e extinção de contribuição de interesses das categorias profissionais e econômicas. Ensina Leandro Paulsen que, “*se a Constituição não exige lei complementar, a lei ordinária pode validamente dispor sobre a matéria, de modo que a lei complementar que a discipline terá nível de lei ordinária e será, pois, revogável por lei ordinária*”.⁵⁸

Nesse sentido, já decidiu o STF em reiteradas ocasiões, nas quais se afirmou a inexistência de relação hierárquica entre lei complementar e lei ordinária, mas apenas relação de especificidade material exigida pela Constituição.⁵⁹ Exemplificativos são os seguintes precedentes das Turmas da Corte: AI 551.597-AgR/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 19/12/2011; RE 583.870-AgR/SP, Rel. Min. Ayres Britto, 2ª Turma, DJe 01/06/2011; RE 486.094-AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 22/11/2010; RE 511.916-AgR/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe 09/10/2009; RE 677.589-AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 27/06/2012.

Não há, portanto, vício formal, também sob essa perspectiva.

⁵⁶ Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

⁵⁷ Art. 54. Com exceção do imposto de exportação, regulado por lei especial, ficam extintos todos os impostos, taxas, cotas, emolumentos e contribuições que incidam especificamente sobre qualquer mercadoria destinada à exportação despachada em qualquer dia, hora e via.

⁵⁸ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*, 13ª ed. Porto Alegre: 2011, Livraria do Advogado/Esmafe, pp. 123-126.

⁵⁹ Precedentes: AI 551.597-AgR/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 19/12/2011; RE 583.870-AgR/SP, Rel. Min. Ayres Britto, 2ª Turma, DJe 01/06/2011; RE 486.094-AgR/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 22/11/2010; RE 511.916-AgR/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe 09/10/2009; RE 677.589-AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 27/06/2012.

Sustenta-se, ainda, a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas por ofensa ao art. 165-§2º da Constituição, ao argumento de que a supressão da compulsoriedade da contribuição sindical exigiria previsão em lei de diretrizes orçamentárias, por ensejar renúncia de receita pela União, que é beneficiária de parcela da contribuição sindical destinada à Conta Especial Emprego e Salário (CLT, art. 589–I–d e II–e). Dispõe a norma constitucional:

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A norma constitucional dirige-se ao legislador orçamentário, a ele determinando sejam considerados na legislação orçamentária os impactos das alterações da legislação tributária para composição da estimativa de receitas derivadas, as quais, decorrendo de tributos, constituem a principal fonte de custeio dos gastos públicos. Tais alterações, segundo Carlos Valder do Nascimento, são aquelas que decorrem do processo de revisão de determinados tributos, da compatibilização do regime tributário em nível setorial e com a política financeira e monetária, de modernização e simplificação de tributação etc.⁶⁰

Segundo jurisprudência do STF, a previsão de alterações na legislação tributária, a que se refere o art. 165–§2º da Constituição, deve considerar inclusive os projetos legislativos em tramitação.⁶¹

Coerente com o mandamento constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) estabelece em seu art. 12 que “*as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante [...]*” [ênfase acrescida]. Já disse o STF que a previsão das alterações na legislação tributária, a que se refere o art. 165–§2º da Constituição, deve considerar inclusive os projetos legislativos em tramitação.⁶²

Portanto, descabe aventar vício formal da norma tributária por ausência de posterior e correspondente previsão em norma orçamentária, eis que o mandamento

⁶⁰ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Curso de Direito Financeiro. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 77.

⁶¹ STF. ADI 3.949-1-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 07/08/2009.

⁶² STF. ADI 3.949-1-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 07/08/2009.

constitucional, destinado a conferir consistência ao orçamento público, não disciplina o processo legislativo de norma tributária, não institui, por isso, requisito de validade formal ou material do ato normativo.

Por fim, não prospera o argumento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa legislativa. Alega-se que a iniciativa parlamentar do projeto que culminou na Lei 13.467/2017 macularia a regra do art. 61-§1º-b da Constituição, que prevê como de iniciativa privativa do Presidente da República legislação sobre “*organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios*”.

É assente a jurisprudência do STF em que a iniciativa privativa do Presidente da República para matéria tributária, nessa hipótese, restringe-se ao âmbito dos Territórios, inserindo-se na regra de iniciativa geral as normas tributárias nas demais entidades federativas, em que é perfeitamente cabível a iniciativa parlamentar. Nesse sentido restou decidido no RE 743.480/MG com repercussão geral, Rel. Min. Gilmar Mendes, *leading case* do Tema 682 de repercussão geral do STF.⁶³

Diante de tais considerações, reputam-se improcedentes as impugnações de inconstitucionalidade formal analisadas.

IV

Assim, proponho preliminarmente a concessão de prazo para que a autora regularize a representação processual e apresente cópia do ato normativo impugnado; satisfeitas essas providências, opino pelo conhecimento da ação e pela constitucionalidade do fim da obrigatoriedade da contribuição sindical.

Brasília, 25 de junho de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

⁶³ STF. ARE 743.480-RG/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 20/11/2013.