

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sindicato em face de acórdão paradigma proferido na sistemática de repercussão geral (**Tema 935**) em que esta Suprema Corte, em Plenário Virtual finalizado em 24.2.2017, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da cobrança dos empregados não associados da contribuição assistencial prevista no art. 513, “e”, da CLT, aprovada por convenção ou acordo coletivo de trabalho, fixada a seguinte tese: “ *É inconstitucional a instituição, por acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, de contribuições que se imponham compulsoriamente a empregados da categoria não sindicalizados*”.

Reproduzo a ementa do acórdão embargado:

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

Argumenta o embargante com omissão e contradição no acórdão embargado, notadamente no que diz com a jurisprudência deste Supremo Tribunal quanto à constitucionalidade da cobrança da contribuição assistencial, desde que assegurado o direito de oposição dos não associados. Entende que na fundamentação do acórdão embargado há confusão entre a contribuição assistencial e a confederativa.

Em sessão do Plenário, realizada em 15.6.2022, após os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Relator, Dias Toffoli, Nunes Marques e Alexandre de Moraes, no sentido de rejeitar os embargos de declaração, e do Ministro Edson Fachin, no sentido de os acolher para sanar omissão e contradição, sem efeito modificativo, pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso.

Em sessão virtual finalizada em 24.4.2023, o Ministro Luís Roberto Barroso divergiu do Ministro Relator para acolher os embargos de declaração, com efeitos infringentes, sugerindo a seguinte tese de repercussão geral: “ *É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os*

empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição". Nessa oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes reajustou seu voto anterior, aderindo aos fundamentos da divergência, "em razão das significativas alterações das premissas fáticas e jurídicas [...] sobretudo em razão das mudanças promovidas pela Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) sobre a forma de custeio das instituições sindicais". Acompanharam o voto reajustado do Ministro Relator, a Ministra Cármen Lúcia, os Ministros Edson Fachin e Dias Toffoli. Pediu vista dos autos, o Ministro Alexandre de Moraes.

O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, apresenta voto-vista em que altera seu posicionamento anterior a fim de também acompanhar o voto reajustado do Ministro Relator ao fundamento de que a contribuição assistencial " *é o meio pelo qual o sindicato custeia as atividades negociais as quais beneficiam todos os trabalhadores das respectivas categorias profissionais ou econômicas, independentemente de filiação*".

Nesse contexto, as questões veiculadas nos presentes embargos de declaração permitem a esta Suprema Corte revisitar o posicionamento afirmado no julgamento do **Tema 935** de repercussão geral.

Com efeito, a controvérsia constitucional atinente à abrangência da contribuição assistencial fixada por negociação coletiva assume substancial relevância no que diz com a subsistência das entidades sindicais no sistema justtrabalhista brasileiro, principalmente após a alteração promovida pela Reforma Trabalhista (arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT), que tornou facultativa a contribuição sindical, declarada a sua constitucionalidade por este Supremo Tribunal Federal ao julgamento da ADI 5794, Redator do acórdão Ministro Luiz Fux.

Reproduzo trecho da ementa:

"[...] 13. A Lei nº 13.467/2017 não compromete a prestação de assistência judiciária gratuita perante a Justiça Trabalhista, realizada pelos sindicatos inclusive quanto a trabalhadores não associados, visto que os sindicatos ainda dispõem de múltiplas formas de custeio, incluindo a contribuição confederativa (art. 8º, IV, primeira parte, da Constituição), a contribuição assistencial (art. 513, alínea 'e', da CLT) e outras contribuições instituídas em assembleia da categoria ou constantes de negociação coletiva, bem assim porque a Lei n.º 13.467 /2017 ampliou as formas de financiamento da assistência jurídica prestada pelos sindicatos, passando a prever o direito dos advogados sindicais à percepção de honorários sucumbenciais (nova redação do

art. 791-A, caput e § 1º, da CLT), e a própria Lei n.º 5.584/70, em seu art. 17, já dispunha que, ante a inexistência de sindicato, cumpre à Defensoria Pública a prestação de assistência judiciária no âmbito trabalhista. [...]"

Naquela oportunidade, acompanhei a corrente vencida - inaugurada pelo voto do eminente Ministro Relator Edson Fachin - no sentido da inconstitucionalidade das alterações promovidas pela Reforma Trabalhista. Ressaltei a centralidade das entidades sindicais como sujeitos coletivos, a potencializar a agência dos trabalhadores, não apenas no âmbito da criação de cláusulas obrigacionais a reger o contrato individual de trabalho, mas também, e principalmente, de participação democrática na afirmação da melhoria das condições de trabalho da categoria.

Sem olvidar as críticas à estrutura sindical brasileira, especialmente no que diz com os efeitos nocivos do monopólio da representação coletiva, bem como da compulsoriedade da contribuição sindical, à efetiva concretização dos princípios democráticos no âmbito do direito coletivo do trabalho, fiz ver que o modelo híbrido da organização constitucional sindical brasileira, alicerçado na liberdade sindical (CF, art. 8º, I), observadas as limitações atinentes à unicidade sindical (CF, art. 8º, II) e ao financiamento compulsório das entidades sindicais (CF, art. 8º, IV).

Nesse sentido, alertei para o comprometimento da representação sindical ante a diminuição da arrecadação decorrente, tanto da facultatividade do desconto da contribuição sindical, quanto da limitação da contribuição assistencial aos associados, somadas à conjuntura do mercado de trabalho (desemprego e rotatividade de mão-de-obra). Anoto que pesquisa do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho – CESIT, realizada em 2017, já sinalizava essa conjuntura:

"O imposto sindical representa uma parcela importante do orçamento das entidades sindicais, do financiamento do sistema confederativo (federações, confederações) e, desde o reconhecimento das centrais sindicais por meio da Lei 11.648/2008, das próprias centrais. A lei das centrais permitiu, entre outras alterações, que as centrais que cumprem os critérios de representatividade passassem a receber uma parcela do imposto sindical, desde que devidamente identificadas pelos respectivos sindicatos. Com isso, o montante distribuído em 2017 para as centrais sindicais totalizou mais de R\$ 206 milhões.

Mas, para muitos sindicatos de base, o imposto sindical não é a principal fonte de financiamento. A contribuição taxa negocial

/assistencial fixada em acordos e convenções coletivas de trabalho e, até a decisão do STF, descontada de todos os trabalhadores, tornou-se a principal fonte de recursos das entidades sindicais que preveem a cobrança desse tipo de contribuição em seus instrumentos normativos. Uma rápida consulta ao sistema Mediador do Ministério do Trabalho identificou entre novembro de 2016 e outubro de 2017 a presença de mais de 300 instrumentos normativos com a cláusula de contribuição assistencial ou taxa negocial.”

O fortalecimento e a manutenção das entidades sindicais no sistema justralhista brasileiro, anteriormente à alteração promovida pela Reforma Trabalhista, estava alicerçado em quatro tipos de receitas sindicais: i) contribuição sindical obrigatória; ii) contribuição confederativa; iii) Contribuição assistencial; iv) mensalidade dos associados.

A **contribuição sindical obrigatória**, anteriormente denominada **imposto sindical**, possui a sua raiz no sistema tradicional corporativista. Regulada pelos arts. 578 a 610 da CLT, em sua redação anterior à Lei nº 13.467/2017, era descontada anualmente de uma só vez de todos os participantes da categoria econômica ou profissional, ou de profissão liberal em favor do sistema sindical. Em relação ao empregado, o desconto deveria ser efetuado no mês de março observada o valor da remuneração de um dia de trabalho.

A par da contribuição sindical, instituída por expressa disposição de lei, o **art. 8º, IV, da Constituição Federal** também dispõe sobre a **contribuição confederativa** fixada pela assembleia geral para o custeio do sistema confederativo da representação sindical. A jurisprudência pátria - tanto no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, nos termos da Orientação Jurisprudencial nº 17 e do Precedente nº 119 da Seção de Dissídios Coletivos, como no desta Suprema Corte, assentada na Súmula Vinculante nº 40 (anterior Súmula nº 666) - limita a sua exigibilidade aos filiados do sindicato da categoria, ante a aplicação do direito à livre associação e sindicalização previsto no art. 8º, IV, da Constituição Federal. (RE 198092, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 11.10.1996).

Compreendem-se ainda na receita do sistema sindical brasileiro, a **mensalidade dos associados** e a **contribuição assistencial**, também denominada **cota de solidariedade**, prevista no art. 513, “e”, da CLT.

Estudo publicado neste ano pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA aponta para a contração dos espaços de deliberação

participativa dos trabalhadores brasileiros após a Reforma Trabalhista, com enorme impacto na capacidade de mobilização, notadamente devido ao encolhimento do financiamento das entidades sindicais. Registra, ainda, o grave desequilíbrio na relação entre as entidades coletivas representantes de empregados e empregadores, na medida em que “ *parte relevante da estrutura de representação empresarial é custeada historicamente por outras fontes (por exemplo, contribuições ao ‘Sistema S’), que não foram atingidas pela reforma trabalhista ou qualquer outra reforma.* ”.

Com efeito, atualmente, o país conta com 10 mil sindicatos de trabalhadores registrados no MTE, 549 federações, 43 confederações e 7 centrais sindicais. Nada obstante, o sindicalismo brasileiro enfrenta crise expressiva na sua estrutura organizacional, tendo em vista a redução do número de filiados e dos valores da arrecadação.

Quanto ao número de filiados, o IPEA alerta que “ *a população ocupada cresceu de 89,2 milhões em 2012 para 94,6 milhões de trabalhadores em 2019. Por sua vez, a população ocupada sindicalizada sofreu queda significativa de 3,8 milhões de adeptos no mesmo período (de 14,4 milhões para 10,6 milhões de filiados no final da série). Logo, a taxa de filiação seguiu o mesmo fluxo de retração: 16,1% para 11,2%, finalizando com o menor índice da série, valor similar à média dos países da OCDE*”. Nesse sentido, verifica-se expressiva queda em dois períodos: i) após 2015, em que a crise econômica resultou na diminuição da taxa do emprego formal; ii) em 2018, após a promulgação da Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista).

Por outro lado, no que diz com a redução das receitas sindicais, assume protagonismo a exigência de autorização prévia para o desconto da contribuição sindical após a Reforma Trabalhista:

“A exigência de autorização prévia, expressa e individual para o desconto provocou uma redução nos valores arrecadados por meio da ‘contribuição sindical’. As informações disponíveis mostram que, entre 2017 e 2021, os valores destinados especificamente a sindicatos de trabalhadores passaram de R\$ 1,47 bilhão para apenas R\$ 13,11 milhões (valores nominais). Além de drástica, essa redução foi abrupta, sem o devido tempo de adaptação para os sindicatos de trabalhadores.”.

Não há exercício da ampla representatividade da categoria sem o respectivo custeio das entidades sindicais. O financiamento constitui elemento indispensável à estruturação saudável dos sindicatos.

Esse cenário de enorme prejuízo na arrecadação do sistema sindical brasileiro acarreta profundos reflexos na atuação das entidades sindicais como agentes centrais da representação coletiva trabalhista. O enfraquecimento das entidades sindicais equivale à debilitação da negociação coletiva como instrumento de concretização da melhoria das condições de gestão da força de trabalho no mercado econômico.

Nesse contexto, reafirmo os fundamentos expostos no julgamento da ADI 5794 e acompanho o Ministro Relator no que dá provimento aos embargos de declaração a fim de retificar a tese de repercussão geral (**Tema 935**) nos termos propostos.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/09/2023