



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA MINISTRA PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*Distribuição por prevenção Exmo. Sr. Dr. Ministro Edson Fachin
Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5794*

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA
SAÚDE – CNTS**, pessoa jurídica de direito privado, entidade sindical de terceiro grau do sistema confederativo, inscrita no CNPJ sob o nº 67.139.485/0001-70 e registrada no Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do processo nº 24000.000490/92, portadora do Código Sindical/MTE nº 021.000.00000-3, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, no SCS, Quadra 01, Bloco “G”, Edifício Bacarat, conjunto nº 1.605, CEP 70309-900, representada neste ato por seu presidente, **José Lião de Almeida**, RG 2495434, SSP/SP, via de seus advogados (mandato anexo), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, em conformidade com o disposto no art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, impetrar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de Liminar *inaudita altera pars*)



em face do **Excelentíssimo Senhor PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, que poderá ser notificado na Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, 3º andar, Brasília, Distrito Federal, CEP 70150-900, ou por meio do Excelentíssimo Advogado Geral da União; e do

CONGRESSO NACIONAL, na pessoa de seu Presidente, o **Excelentíssimo Senhor Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)**, que poderá ser notificado na Praça dos Três Poderes – Brasília – DF – CEP 70.160-900, em face dos fatos e fundamentos que passa a expor:

I. DO PRECEITO NORMATIVO IMPUGNADO

01. A inconstitucionalidade que se almeja alcançar com a presente ação encontra-se consubstanciada na redação dada pela Lei n. 13.467/2017 aos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da Consolidação das Leis do Trabalho, que versam sobre a Contribuição Sindical, abaixo transcritos:

“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.” (NR)

“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.” (NR)

“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.” (NR)

“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.” (NR)

“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.” (NR)

“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.” (NR) “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” ”

02. Os dispositivos acima transcritos estão eivados de inconstitucionalidade material e formal, por violação ao art. 8º, inciso IV, bem como aos artigos 146 e 149, todos da Constituição Federal, porquanto exigem autorização para o recolhimento de tributo: contribuição sindical obrigatória.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA CNTS E DA SUA PERTINÊNCIA TEMÁTICA NA PROPOSITURA DA ADI

01. A entidade ora postulante, **Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS**, reputa-se legitimada a impetrar o presente feito, porquanto trata-se de Confederação Sindical, nos moldes exigidos pelo artigo 103, inciso IX, da Constituição da República, que possui, dentre suas finalidades, a de substituir e/ou representar, perante as autoridades judiciárias e administrativas, os interesses individuais e coletivos da categoria profissional dos trabalhadores na saúde (Estatuto, art. 3º, *h*).

02. Nesse sentido, a atuação da **CNTS** em sede judicial constitucional se faz em favor dos trabalhadores do setor saúde no Brasil, porquanto não há dúvidas de

que os dispositivos da indigitada Lei n.º 13.467/17 vêm para dismantelar o atual modelo de representação sindical, criando óbices à arrecadação compulsória que simboliza a principal fonte de custeio das entidades representativas de trabalhadores.

03. Mais ainda, se a impugnada Reforma Trabalhista, nesse tocante, não for declarada inconstitucional, haverá afronta a própria ordem social constitucional, porquanto representa nítida intervenção do Estado na organização sindical, além de atentar contra a própria existência/subsistência das entidades representativas dos trabalhadores na saúde do Brasil. E, neste contexto, fica evidente a pertinência temática entre seus objetivos e a lide.

04. Assim, considerando que o presente feito possui como desiderato rechaçar ato normativo federal, e que a CNTS é entidade que representa os trabalhadores na saúde em nível nacional, resta presente a pertinência temática entre a matéria disciplinada nos dispositivos ora impugnados e os objetivos institucionais específicos da Confederação.

III. DO DIREITO

a) Aspecto Formal: malferimento aos artigos 146, inciso III, e 149, ambos da Constituição Federal.

01. Primeiramente, importa trazer a lume que o Colendo Supremo Tribunal Federal já decidiu que a contribuição sindical é tributo, porquanto possui natureza parafiscal. Nesse sentido, confira os arestos abaixo transcritos:

"MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CONTROLE - ENTIDADES SINDICAIS - AUTONOMIA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. A atividade de controle do Tribunal de Contas da União sobre a atuação das entidades sindicais não representa violação à respectiva autonomia assegurada na Lei Maior. MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO RESPONSÁVEIS - CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA - RECEITA PÚBLICA. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União." (MS 28465, DJ de 03/04/2014, Relator Ministro Marco Aurélio).

"Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção. A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à

vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694)." (RE 180745, DJ de 08.05.1998, Relator Ministro Sepúlveda Pertence).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. COMPULSORIEDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (RE496456, publicado em 21/08/2009, Relatora Ministra Carmem Lúcia). "RECURSO DE REVISTA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. PRESCRIÇÃO APLICÁVEL ARTIGO 174 DO CTN. A contribuição sindical, instituída pelo artigo 578 da CLT, detém natureza tributária e parafiscal (art. 149 da CF). Em sendo assim, o prazo de prescrição incidente na espécie deve ser o estipulado no artigo 174 do CTN, que dispõe que para a ação de cobrança do crédito tributário o prazo prescricional será de 5 (cinco) anos. Logo, intacto o disposto no artigo 7.º, XXIX, da Constituição Federal, já que a prescrição incidente não é a trabalhista. [...]". (RR 33300-28.2008.5.03.0045, Quarta Turma, DEJT 13/05/2011. Relatora Ministra Maria de Assis Calsing)

"TRIBUTÁRIO. RECURSOS ORDINÁRIOS EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL CONFEDERATIVA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMPULSÓRIA. DIFERENÇAS. INCIDÊNCIA DESSA ÚLTIMA PARA TODOS OS TRABALHADORES DE DETERMINADA CATEGORIA INDEPENDENTEMENTE DE FILIAÇÃO SINDICAL E DA CONDIÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO

CELETISTA OU ESTATUTÁRIO.1. A Carta Constitucional de 1988 trouxe, em seu art. 8º, IV, a previsão para a criação de duas contribuições sindicais distintas, a contribuição para o custeio do sistema confederativo (contribuição confederativa) e a contribuição prevista em lei (contribuição compulsória). 2. A contribuição confederativa é fixada mediante assembleia geral da associação profissional ou sindical e, na conformidade da jurisprudência do STF, tem caráter compulsório apenas para os filiados da entidade, não sendo tributo. Para essa contribuição aplica-se a Súmula n. 666/STF: "A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo". 3. Já a contribuição compulsória é fixada mediante lei por exigência constitucional e, por possuir natureza tributária para-fiscal respaldada no art. 149, da CF/88, é compulsória. Sua previsão legal está nos artigos 578 e ss. da CLT, que estabelece: a sua denominação ("imposto sindical"), a sua sujeição passiva ("é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal representada por entidade associativa"), a sua sujeição ativa ("em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, em favor da federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional") e demais critérios da hipótese de incidência.4. O caso concreto versa sobre a contribuição compulsória ("imposto sindical" ou "contribuição prevista em lei") e não sobre a contribuição confederativa. Sendo assim, há que ser reconhecida a sujeição passiva de todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal

representada por entidade associativa, ainda que servidores públicos e ainda que não filiados a entidade sindical. 5. Recursos ordinários providos para conceder o mandado de segurança a fim de determinar que a autoridade impetrada proceda ao desconto anual da contribuição sindical compulsória." (RMS 38416 SP 2012/0126246-5, Segunda Turma, DJe 04/09/2013, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques)

02. Nesse sentido, extrai-se que o Excelso Tribunal já pacificou seu entendimento a respeito da natureza da contribuição em comento, especialmente quando julgou, em 01.07.1992, o Recurso Extraordinário nº 138.284/CE, de Relatoria do Ministro Carlos Velloso, afirmando que as contribuições parafiscais possuem natureza tributária e estão sujeitas aos princípios e normas gerais do Direito Tributário.

03. Considerando o exposto acima, resta a conclusão que o ato normativo ora impugnado possui vícios de natureza formal porquanto, conforme determina o artigo 146, inciso III, da Constituição Federal, abaixo transcrito, cabe apenas à Lei Complementar o estabelecimento de normas gerais relativas à matéria tributária, senão veja:

“**Art. 146.** Cabe a lei complementar:

[...] *omissis*

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

[...] *omissis*

b – obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

04. Nessa toada, sabe-se que as normas gerais de direito tributário explicitam os pontos mais importantes do modelo normativo constitucional tributário, podendo-se afirmar que são normas de integração do texto constitucional, complementando-o de forma a esclarecer a intenção do poder constituinte. Ou seja, normas gerais tributárias são aquelas destinadas a dar segurança, estabilidade ao sistema tributário, de forma a garantir-lhe a racionalidade e a unidade.

05. Assim, as matérias reguladas na indigitada Lei nº 13.467/2017 que venham a tratar de constituição de obrigação, lançamento e crédito tributário (relativas à contribuição sindical urbana), **por serem elementos essenciais à integridade do sistema tributário nacional, demandam regulamentação centralizada, sendo, portanto, reservada à Lei Complementar, conforme prevê o artigo 146, da Constituição da República.**

06. Assim, qualquer alteração que fosse feita no instituto da contribuição sindical deveria ser por Lei Complementar e não pela Lei nº 13.467/2017, que é Lei Ordinária, infringindo o sistema de hierarquia das normas do Estado Democrático de Direito.

07. Mais ainda. Quando a Lei Ordinária em comento traz a facultatividade do recolhimento do tributo, ofende o disposto no art. 3º do Código Tributário Nacional, que estabelece que o tributo "é toda prestação pecuniária compulsória".

11. Ou seja, o elemento volitivo trazido pela reforma aqui impugnada não integra o conceito material de tributo, o que merece imediato rechaço pelo



Judiciário, porquanto a contribuição sindical, por sua natureza tributária, possui caráter compulsório.

12. Desse modo, possuindo a Contribuição Sindical natureza tributária e sujeita aos princípios e normas gerais do Direito Tributário, é obrigatório e compulsório o seu desconto e o seu recolhimento. Nesse sentido:

“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.

13. Existe, portanto, vício constitucional formal de origem, impondo-se a declaração da inconstitucionalidade de todas as alterações promovidas pela Lei Ordinária nº 13.467/2017 no instituto da contribuição sindical, por expressa violação aos artigos 146, inciso III, e 149, ambos da Constituição Federal.

b). Do aspecto material: malferimento aos artigos 8º, “caput” e incisos III e IV; 47, ambos da Constituição Federal

01. Estabelece o artigo 8º, III, da CF/88 que: “Ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

02. É por meio da pessoa sindical que os trabalhadores conseguem reivindicar seus direitos, considerando a força da representatividade coletiva em contraposição a individualização de pleitos. **Segundo a Carta Constitucional, a representatividade sindical não depende de associativismo ou filiação.**

03. E para que haja uma atuação efetiva pelas entidades sindicais e consequente realização dos seus propósitos constitucionais, deve ser assegurada uma fonte de custeio constitucionalmente segura e legítima, bem como a necessária liberdade de ação. Essas características devem ser fomentadas e protegidas pelo Estado, e não restringidas.

04. Ao se restringir a maior fonte de custeio das entidades sindicais, elidindo a compulsoriedade da contribuição sindical, há o comprometimento das finalidades precípuas dos sindicatos, resultando em prejuízos para a ordem social, econômica e política do país. Ademais, certamente tal reforma promovida pela famigerada Lei promoverá conflito e judicialização, especialmente por representar intervenção estatal na ordem sindical.

05. Mais ainda, como corolário do princípio da liberdade de ação sindical, quem melhor pode definir a forma de contribuição capaz de custear a sua atuação é a própria entidade, porquanto a autonomia da fonte de custeio confere maior transparência e controle à gestão sindical.

06. Ou seja, a retirada da compulsoriedade do tributo em comento causará sérios abalos financeiros às entidades sindicais, inclusive, inviabilizando a existência de muitas, por afetar seus compromissos financeiros. Mais ainda, tais



modificações vêm de forma abrupta, porquanto a indigitada Lei hoje vigora sem o adequado debate social e amadurecimento de ideias, infirmando e enfraquecendo direitos sociais historicamente conquistados.

07. A propósito, é imperioso destacar que a defesa dos direitos e interesses coletivos por meio de entidade sindical é questão a ser interpretada à luz da Carta Constitucional, especialmente porque a maior fonte de custeio da entidade sindical se dá por meio da contribuição sindical, que da mesma forma, possui fundamento constitucional, senão veja:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...] 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;

08. Ora, os doutrinadores Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado, na obra *A Reforma Trabalhista no Brasil*, comentando a Lei nº 13.467/2017, p. 238, afirmam que "com a mudança específica que realizou, atingindo em cheio a contribuição sindical obrigatória - que existe há cerca de oito décadas na ordem jurídica do País -, sem dúvida provocará alteração muito substancial na estrutura do sindicalismo brasileiro, pois afetará, cirurgicamente, o seu fluxo de recursos econômico-financeiros; em síntese, afetará, substancialmente, o custeio das entidades sindicais".

09. Ou seja, a mudança na legislação vem com o desiderato de comprometer irremediavelmente a manutenção das entidades que possuem o dever constitucional na defesa do trabalhador, o que viola frontalmente o artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal. Ademais, configura verdadeira intervenção do Estado na organização sindical, o que é vedado pela Carta da República no *caput* do referido artigo 8º.

10. Portanto, a Contribuição Sindical é protegida pela Constituição Federal na medida em que financia a própria Organização Sindical, que deveria ser livre e imune à intervenção do Estado ou de qualquer entidade de natureza privada, constituindo-se, ainda, cláusula pétrea não suscetível à alteração por meio do Poder Constituinte Derivado.

IV. DA NECESSIDADE DA CONCESSÃO DE LIMINAR - “*FUMUS BONI IURIS*” E “*PERICULUM IN MORA*”

01. O art. 10 da Lei n.º 9868/99, assim como o artigo 102, I, “p” da Constituição Federal autoriza a concessão de medida cautelar a fim de suspender os efeitos do ato normativo impugnado, quando caracterizados os seus pressupostos jurídicos.

02. Ora, da análise dos fundamentos acima delineados resta assente que os artigos do ato normativo atacado ofendem o disposto nos artigos 8º e 146, inciso III, e 149, todos da Carta Republicana de 1988. Logo, resta evidente a plausibilidade do direito invocado.

03. Por outro lado, a existência de dano irreparável ou de difícilíssima reparação à representatividade sindical também é evidenciada por força do ato normativo que compromete sobremaneira a fonte de renda da entidade sindical, podendo prejudicar a sua manutenção bem como seu mister constitucional de defesa da categoria dos trabalhadores na saúde.

04. Urge, portanto, a concessão de medida cautelar a fim de evitar riscos desnecessários que venham a comprometer a manutenção das entidades que têm o dever de defender o trabalhador na saúde do Brasil.

05. Assim, em face da evidente lesão aos direitos constitucionais acima citados e em face da relevância do tema para ordem social e jurídica, requer-se a concessão de medida liminar, sem a oitiva da autoridade que emanou a Lei objurgada, haja vista a excepcional urgência da matéria em debate, com fundamento no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, a fim de suspender temporariamente a eficácia e a aplicabilidade da Lei nº 13.467/2017, artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602.

V. DO PEDIDO LIMINAR

EM FACE DO EXPOSTO, requer a concessão urgente e necessária de MEDIDA LIMINAR (*inaudita altera pars*), na forma do artigo 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, objetivando a imediata suspensão dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602, todos da Lei nº 13.467/2017, eis que eivados de vícios de constitucionalidade de ordem formal e material, haja vista o interesse público relevante, já que estão presentes os requisitos do “perigo da demora” e “fumaça do bom direito”, evitando-se prejuízos irreparáveis à sociedade brasileira.



VI. DO PEDIDO DE MÉRITO

Requer, no mérito, a confirmação da medida liminar acima, reconhecendo-se em caráter definitivo, os vícios de constitucionalidade dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602, todos da Lei nº 13.467/2017, com aplicação do efeito *ex tunc*.

Requer, ainda, após os procedimentos de praxe, seja notificada a MESA DIRETORA DO CONGRESSO NACIONAL, na pessoa de seu Presidente, e a UNIÃO FEDERAL, representada pela Presidenta da República, para prestarem as informações pertinente e responder aos termos desta.

Outrossim, requer a oitiva do Advogado Geral da União, bem como do ilustre Procurador Geral da República, para que se manifestem sobre os termos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Por fim, requer que todas as publicações e intimações sejam feitas em nome da advogada **MARIANA PRADO GARCIA DE QUEIROZ VELHO, OAB/DF 16.362.**

Nestes termos, pede deferimento,

Brasília/DF, 05 de fevereiro de 2018.

Mariana Prado Garcia de Queiroz Velho

OAB/DF 16.362

Kamilla Flávila e Léles Barbosa

OAB/DF 19.512