



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.018.459/PR

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES

RECORRENTE: SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, DE MÁQUINAS, MECÂNICAS, DE MATERIAL ELÉTRICO, DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, DE AUTOPEÇAS E DE COMPONENTES E PARTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES DA GRANDE CURITIBA

ADVOGADO: CRISTIANO BRITO ALVES MEIRA

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

PETIÇÃO AGEP-STF/PGR Nº 1179299/2023

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

A PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA vem, respeitosamente, com fundamento no art. 1.022 do Código de Processo Civil c/c o art. 337, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**¹ em face do acórdão mediante o qual a Suprema Corte deu parcial provimento aos primeiros embargos de declaração, a fim de retificar a tese da fixada no Tema 935 da sistemática da Repercussão Geral, que passou a ter a seguinte redação: “*É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem*

¹ Embargos de declaração opostos a partir de solicitação do Ministério Público do Trabalho, mediante o Ofício nº 7171.2023 – GAB/PGT, do Excelentíssimo Procurador-Geral do Trabalho, Dr. José de Lima Ramos Pereira, de 3 de novembro deste ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição”.

A oposição dos embargos se dá em razão da existência de omissões sobre questões relevantes no julgamento do tema, na perspectiva da fixação da tese e modulação de efeitos, mostrando-se necessário afastá-las para evitar possível litigiosidade futura em torno da tese fixada.

Como se demonstrará, seria importante *(i)* a modulação dos efeitos da decisão, na medida em que houve substancial alteração no entendimento até então vigente, prevenindo cobranças retroativas em detrimento dos trabalhadores; *(ii)* o esclarecimento sobre a observação da razoabilidade quando da instituição do valor da contribuição assistencial; e *(iii)* o esclarecimento sobre a impossibilidade de que ações de terceiros interfiram no livre exercício do direito de oposição dos trabalhadores.

I – DA TEMPESTIVIDADE

O recurso é tempestivo, tendo em vista que o Ministério Público Federal foi intimado da decisão embargada em 30.10.2023, segunda-feira (entrada dos autos no MPF), com início do prazo no dia 31.10.2023, terça-feira, findando-se, portanto, no dia 8.11.2023², quarta-feira, tendo em conta o

² A Portaria GDG nº 5, de 6 de janeiro de 2023, do Supremo Tribunal Federal aponta os feriados no ano de 2023. Nos dias 1º e 2 de novembro não houve expediente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

disposto no Código de Processo Civil³, caso desconsiderada a dobra do art. 180 do CPC.

II – DA SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

O recurso extraordinário foi selecionado como *leading case* do Tema 935 da sistemática da Repercussão Geral, referente à constitucionalidade da contribuição assistencial imposta aos empregados não filiados ao sindicato, por acordo, convenção coletiva de trabalho ou sentença.

O Supremo Tribunal Federal, em fevereiro de 2017, julgou o mérito da controvérsia e negou provimento ao recurso extraordinário, fixando a mencionada tese de Repercussão Geral, segundo a qual seria *“inconstitucional a instituição, por acordo, convenção coletiva ou sentença normativa, de contribuições que se imponham compulsoriamente a empregados da categoria não sindicalizados”*.

Seguiu-se a oposição de embargos de declaração pela recorrente, o qual foi provido, com efeitos infringentes, para retificar a tese anteriormente fixada, de modo a considerar *“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”*. O acórdão ficou assim ementado:

³ Artigos 180, 219, 224, 1.003 e 1.023, do Código de Processo Civil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Embargos de declaração em processo paradigma da sistemática da repercussão geral. 2. Direito do Trabalho. Tema 935. 3. Alegação de omissão, contradição ou obscuridade. 4. Efeitos infringentes. Admissão da cobrança da contribuição assistencial prevista no art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, inclusive aos não filiados ao sistema sindical, assegurado ao trabalhador o direito de oposição. 5. A constitucionalidade das contribuições assistenciais, respeitado o direito de oposição, faculta a trabalhadores e sindicatos instrumento capaz de, ao mesmo tempo, recompor a autonomia financeira do sistema sindical e concretizar o direito à representação sindical sem ferir a liberdade de associação dos trabalhadores. 6. Embargos de declaração conhecidos e providos em parte para retificar a tese da repercussão geral, que passa a ter a seguinte redação: “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.”

Em face desse acórdão, visando a aprimorar o conteúdo decisório, opõe-se embargos de declaração.

III – DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. O cabimento dos embargos de declaração e a possibilidade de o recurso integrar o acórdão recorrido para esclarecer questão relevante sobre a tese fixada em sede de repercussão geral.

Conforme disposto no Código de Processo Civil, os embargos de declaração atuam para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material eventualmente existentes no julgado (art.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.022 do CPC), havendo a possibilidade de lhes serem atribuídos efeitos modificativos⁴, desde que caracterizada qualquer das suas hipóteses de cabimento.

No âmbito da Repercussão Geral, a sistemática do exame por temas veio racionalizar os trabalhos do Supremo Tribunal Federal, com o fim de permitir-lhe, com a fixação das teses, o cumprimento de sua missão como guardião da Constituição Federal.

A Suprema Corte, ao fazer uso dessa sistemática, assume o ônus de dilatar o exame do recurso, que deixa de centrar-se no caso para focar na controvérsia nela revelada.

A depender do grau de abstração da tese reconhecida como relevante, será necessário, para o deslinde do conjunto amostral, que se proceda com a devida cautela, explicitando-se, ao máximo, a esfera de aplicação de cada entendimento.

É dizer, confere-se ao Supremo Tribunal Federal, o prudente juízo de definir o grau de generalidade do qual se dotará a fixação da tese, permitindo-se que se resolva o máximo de controvérsias, mas sem retirar os

⁴ Cf., entre outros: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 343.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

elementos essenciais do caso de forma que inviabilize sua resolução adequada.

Por tal razão, os embargos de declaração ganham nova dimensão. Constituem oportunidade para que o Ministério Público e as partes possam destacar pontos de relevo envolvidos no deslinde da questão, evitando a necessidade de um novo pronunciamento da Suprema Corte.

Acresça-se, como consectário lógico natural, a legitimidade do Ministério Público para opô-los, em observância à missão constitucional de defesa da ordem jurídica, o que implica, inafastavelmente, a preocupação com a pacificação social efetiva, que vá além da mera consagração formal da coisa julgada e se afirme como bússola nas práticas dos envolvidos em suas legítimas expectativas.

No caso concreto, está configurada omissão na apreciação de questões relevantes sobre o qual o órgão jurisdicional haveria de se manifestar, seja a pedido das partes, seja de ofício. Na espécie, portanto, nota-se ser possível a incidência dos efeitos modificativos.

O acórdão embargado mostra-se omisso por ter deixado de examinar *(i)* a modulação de efeitos, tendo em conta a retificação da tese em sentido oposto; *(ii)* a aplicação do princípio da razoabilidade na fixação da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

contribuição assistencial; e *(iii)* a vedação a que terceiros interfiram, por estímulo ou desestímulo, no livre exercício do direito de oposição.

Tais omissões, conforme será esmiuçado a seguir, podem gerar indesejada ampliação da litigiosidade nas instâncias inferiores, decorrente da ausência de complementação da tese para esclarecê-la acerca dos limites a serem observados na fixação da contribuição assistencial e da plena liberdade do exercício do direito de oposição.

3.2. Da necessidade de modulação de efeitos da decisão, tendo em conta a retificação da tese anteriormente fixada.

Apesar de a origem da “modulação de efeitos” atrelar-se ao controle concentrado de constitucionalidade, o instituto cresceu em importância diante do reconhecimento da existência de carga normativa nas decisões proferidas pelos Tribunais Superiores em sede de precedente qualificado.⁵

A mudança na interpretação de um texto normativo implica o estabelecimento de uma nova norma jurídica. Dessa forma, será necessário verificar se, no momento dessa mudança, ainda existia uma legítima confiança da sociedade na aplicação do entendimento anterior.

⁵ ALVIM, Teresa Arruda. **Modulação: na alteração da jurisprudência firme ou na de precedentes vinculantes.** *e-book*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, n.p.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diante desse reconhecimento, o art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil possibilita a modulação de efeitos da decisão *“oriunda de julgamento de casos repetitivos”*, mencionando que os pressupostos para tanto são a segurança jurídica e o interesse social.

A modulação, nesse aspecto, caracteriza-se como figura jurídica cujo objetivo é assegurar a segurança jurídica, *“sob o prisma subjetivo, i. e., protegendo a boa-fé e a confiança. Trata-se, sem dúvida, de um instituto que dá funcionalidade ao princípio”*.⁶ Consiste, portanto, em técnica para proteger direitos fundamentais contra a mudança brusca de entendimento jurisprudencial, que venha a prejudicar os interesses sociais.

No caso em análise, houve mudança no entendimento da Suprema Corte acerca da constitucionalidade da instituição de contribuição assistencial imposta a empregados da categoria não sindicalizados.

A fixação da tese anterior, em sede de Repercussão Geral, gerou legítima confiança da sociedade em sua aplicação. É dizer, os empregados da categoria não sindicalizados criaram expectativa legítima de que não seriam impelidos ao pagamento da contribuição assistencial.

⁶ Ibidem, n.p. A autora acrescenta ainda que se presta, *“a modulação, quando há mudança da orientação dos tribunais, a criar a segurança, prestigiando a boa-fé e protegendo a confiança que deve poder ter o jurisdicionado na conduta do Estado, inclusive nos atos do Poder Judiciário”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Esse quadro recomenda que a prática seja reconhecida como legal apenas a partir da publicação da ata de julgamento que retrata o novo entendimento da Corte, evitando surpresas indevidas para os empregados que desejem exercer o direito de oposição.

Nesse sentido, a possibilidade de cobrança retroativa, diante da retificação da tese, violaria o princípio da segurança jurídica. Por isso, esse princípio e a preservação da legítima confiança recomendam a modulação dos efeitos da decisão.

3.3. Da necessidade de esclarecimento complementar à tese, para constar que terceiros estão impedidos de interferir no livre exercício do direito de oposição.

A Constituição Federal é um sistema aberto de princípios, os quais, em razão de sua natureza normativa, são passíveis de relativização, desde que respeitado o núcleo essencial de cada um.

Na interpretação dos princípios e das garantias constitucionais há de prevalecer o postulado da preponderância do direito sobre as restrições, de modo que as normas restritivas preservem o núcleo essencial do âmbito de proteção da norma constitucional.

No caso em análise, tem-se a colisão de direitos constitucionalmente protegidos. De um lado, o direito à ação coletiva pelos empregados, que tem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

como garantia orgânica a própria organização do sistema sindical, cujo esvaziamento iria de encontro ao modelo de regulamentação da tensão capital-trabalho mediado na Constituição e contra as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal que valorizam a negociação coletiva como forma de solucionar litígios trabalhistas (art. 8º, III, da Constituição Federal)⁷. De outro, o direito à liberdade de associação do trabalhador, que reflete a própria liberdade privada e exprime manifestação, inclusive, de sua consciência (art. 8º, V, da Constituição Federal).

Por isso, há de ser alcançado um ponto ótimo, em que a limitação de um bem jurídico seja a menor possível e na medida imperativa à salvaguarda do bem jurídico contraposto.

O voto proferido pelo Min. Roberto Barroso propõe uma solução em que apresenta o ponto ótimo entre os direitos contrapostos: *“a fim de evitar os efeitos práticos indesejados resultantes do enfraquecimento da atuação sindical e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade de associação do trabalhador, é possível garantir o direito de oposição como solução alternativa”*.

No mesmo sentido, o voto proferido pelo relator, Min. Gilmar Mendes, ao apontar que a nova solução apresentada ao caso em análise

⁷ Cf. Tema 152 (RE 590.415/SC), Tema 638 (RE 999.435/SP) e Tema 1046 (ARE 1.121.633/GO).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

“assegura a um só tempo a existência do Sistema Sindicalista e a liberdade de associação do empregado ao sindicato respectivo da categoria [...]”.

Em suma, o reconhecimento da constitucionalidade da instituição de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, é contraposto pela garantia ao direito de oposição de forma a preservar a liberdade de associação do trabalhador.

Nota-se que qualquer comportamento ou ação de terceiros que, de alguma forma, interfira no livre exercício do direito de oposição poderão caracterizar como violadores do equilíbrio proposto pela Suprema Corte com a nova tese, ao violar tanto a liberdade sindical quanto a liberdade de sindicalização como garantias orgânicas complementares da organização dos instrumentos coletivos de mobilização dos trabalhadores.

Sabe-se do risco de que terceiros, valendo-se de sua posição econômica e da vulnerabilidade resultante da dependência do trabalho, pressionem os empregados a fim de que assumam posturas tanto adesivas quanto de dissenso em relação à contribuição assistencial, que, no fim das contas, podem neutralizar o uso da via coletiva como meio de melhoria das condições de trabalho.

Assim, a explicitação da impossibilidade de interferência dos empregadores na relação entre sindicato e trabalhadores, no contexto do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exercício do direito de oposição, é essencial para preservar o modelo de equilíbrio de direitos ora proposto.

Necessário, portanto, que a tese jurídica fixada neste *leading case* seja acrescida do esclarecimento de que é defeso ao empregador interferir, seja por estímulo, seja por desestímulo, no exercício do direito de oposição pelos integrantes da categoria.

3.4. Da necessidade de esclarecimento complementar à tese, para constar a necessidade de que as contribuições assistenciais sejam fixadas em patamar razoável.

A possibilidade de estipulação da contribuição assistencial a todos os empregados da categoria, sindicalizados ou não, como garantia protetiva do sistema sindical, também há de ser contraposta à proteção constitucional ao salário, na forma do art. 7º, X, da Constituição Federal.

A proteção jurídica ao salário, tanto pelo ordenamento jurídico nacional quanto pelo internacional⁸, corresponde a um conjunto de mecanismos jurídicos atribuídos ao salário que objetivam efetivar o seu

⁸ A Convenção nº 95 da Organização Internacional do Trabalho, concernente à proteção do salário, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 24, de 29 de maio de 1956, e promulgada em 25 de junho de 1957, segundo dispõe o art. 2º, inciso XVIII, do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolida os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

cumprimento, enquanto rendimento de subsistência do trabalhador. É dizer, a proteção salarial visa a impedir a sua deterioração ao ponto de comprometer a subsistência do trabalhador.

O texto constitucional, ao consagrar, nos arts. 6º e 7º, o direito ao trabalho como direito social, estabelecendo, entre outros direitos individuais dos trabalhadores rurais e urbanos, *“a proteção do salário na forma da lei”* (art. 7º, X), dá a diretriz a ser seguida na interpretação da legislação infraconstitucional, no sentido de que aquele direito há de ser assegurado pelos diversos mecanismos do ordenamento jurídico pátrio.

Essa proteção resguarda a remuneração de condutas abusivas de quaisquer dos entes que tenham poder de impactá-lo, preservando-o como justa medida retributiva para o labor. Tanto é assim que, nos diversos campos em que é possível a estipulação de obrigações impositivas, há mecanismos de prevenção da abusividade, sendo o mais representativo deles o não confisco na seara tributária, previsto no art. 150, IV, da Constituição Federal.

Assim, a fixação negocial de contribuições em patamares abusivos poderia acarretar o enfraquecimento do sistema que visa a proteger, acarretando exercício em maior extensão do direito de oposição e mesmo a desfiliação dos trabalhadores, indo de encontro ao modelo constitucional de garantias coletivas laborais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nota-se, assim, a importância de esclarecer que a contribuição assistencial deve ser fixada em patamar razoável, consoante o objeto da negociação.

IV – DO PEDIDO

Em face do exposto, requer a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA o conhecimento e o provimento dos embargos de declaração para, uma vez superadas as omissões demonstradas, **(i)** que sejam modulados os efeitos da decisão, para permitir a cobrança da contribuição assistencial apenas a partir da publicação da ata de julgamento referente ao acórdão ora embargado; **(ii)** esclarecer que é defeso ao empregador interferir, seja por estímulo, seja por desestímulo, no exercício do direito de oposição pelos integrantes da categoria; e **(iii)** esclarecer que a contribuição assistencial deve ser fixada em patamar razoável, consoante o objeto da negociação em que prevista.

Brasília, data da assinatura digital.

Elizeta Maria de Paiva Ramos
Procuradora-Geral da República
Assinado digitalmente

[GB-LF-RSRL-TSTB]