

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, senhoras advogadas e demais presentes.

No caso *sub examine*, a controvérsia jurídica cinge-se ao exame de constitucionalidade do inciso III, do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas do Trabalho.

Eis o teor do diploma legal acoimado de inconstitucionalidade, segundo a petição inicial proposta:

*“Art. 1º A Cooperativa de Trabalho é regulada por esta Lei e, no que com ela não colidir, pelas Leis nos 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.*

*Parágrafo único. Estão excluídas do âmbito desta Lei:*

*I - as cooperativas de assistência à saúde na forma da legislação de saúde suplementar;*

*II - as cooperativas que atuam no setor de transporte regulamentado pelo poder público e que detenham, por si ou por seus sócios, a qualquer título, os meios de trabalho;*

*III - as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos; e*

*IV - as cooperativas de médicos cujos honorários sejam pagos por procedimento (grifei)”.*

Como parâmetro de controle, a requerente indicou a violação do princípio da razoabilidade e do Art. 5º, XIII, da Constituição Federal, que dispõe, *verbis*:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”*

*(...).”*

Trata-se, portanto, de saber se a norma ao excluir do âmbito de aplicação da Lei nº 12.690/2012 as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos, texto inserido no inciso III do parágrafo único do art. 1º da referida lei, viola o postulado da liberdade de trabalho, ofício ou profissão, constante do inciso XIII do art. 5º da Constituição da República e o princípio da razoabilidade.

I. **Preliminar: Da Legitimidade Ativa da Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL**

O Senado Federal aduziu, ao prestar informações, a ilegitimidade

passiva da Confederação Nacional das Profissões Liberais.

No tocante ao tema, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República, pretendendo, assim, reforçar a jurisdição constitucional através da democratização das suas vias de acesso.

A requerente é “confederação sindical”, hipótese de habilitação que apresenta previsão na parte final do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, que estabelece o rol taxativo dos legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, por meio de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito da atuação das confederações sindicais no processo objetivo de controle de constitucionalidade. Assim, construíram-se as seguintes condicionantes procedimentais:

a) o reconhecimento da condição de confederação, entidade sindical de grau máximo, assim considerada a agremiação constituída por, no mínimo, três federações sindicais integrantes de uma mesma categoria econômica ou profissional, registrada no órgão competente do Poder Executivo federal (Súmula 677/STF);

b) a relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e a norma específica objeto de impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

Em conjunto, os requisitos mencionados permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura das ações de controle concentrado. É dizer, na hipótese do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, a apreciação da legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística.

*In casu*, os dois requisitos estão preenchidos.

Primeiro, a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) é entidade sindical de grau máximo (terceiro grau), com atuação em todo o território nacional, assim reconhecida pelo Decreto Presidencial 35.575/1954, sendo mencionada, inclusive, no § 3º do artigo 535 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): “*Denominar-se-á Confederação Nacional das Profissões Liberais a reunião das respectivas federações*”. Ademais, na data da propositura da presente ação, era constituída por 35 federações sindicais (Doc. 5, p. 89/91).

Segundo, há pertinência temática entre os objetivos institucionais da requerente e a norma impugnada, pois a CNPL representa os direitos e interesses dos profissionais liberais, que foram afetados de modo direto e específico pela lei ora atacada, já que exclui do seu âmbito de incidência as cooperativas de profissionais liberais cujos sócios exerçam as atividades em seus próprios estabelecimentos.

Comunga do mesmo entendimento a Procuradoria-Geral da República (Doc. 32), para quem o estatuto social da CNPL contém, no art. 2º, entre outras disposições, a previsão de caber à entidade “*I – representar*

perante as autoridades administrativas e judiciárias, os direitos e os interesses dos profissionais liberais; (...) II – propugnar pela valorização das categorias de profissões liberais, reivindicando apoiando as proposições que visem ao aprimoramento técnico e à sua elevação profissional e social; (...) VII – arguir por ação direta a inconstitucionalidade de lei federal ou ato administrativo", sendo certo que o objeto da ação, no entender da autora, fere os interesses de seus associados, ante a vedação ali prevista.

Ainda que o reconhecimento da legitimidade das confederações sindicais deva ser realizado caso a caso, a depender da pretensão constitucional objeto da medida de fiscalização abstrata de normas, menciono alguns dos julgados do Plenário desta Corte que também reconheceram a legitimidade da CNPL para apresentar ação direta de inconstitucionalidade: ADI 4.174, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 17/10/2019; ADI 4.697, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 30/3/2017; ADI 5.127, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* de 11/5/2016; ADI 4.578, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 29/6/2012; ADI 1.643, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJde* 14/3/2003; ADI 1.590-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 15/8/1997.

Portanto, não deve prosperar o aventado pelo Senado Federal da ilegitimidade ativa do requerente, pelos motivos e fundamentos já demonstrados.

Passo ao exame de mérito da controvérsia *sub examine*.

II. **Mérito:**

A *vexata quaestio* posta refere-se à suposta ausência de fundamentos para restrição imposta pelo legislador aos profissionais liberais que exerçam sua atividade no seu próprio estabelecimento adotarem a forma de cooperativas de trabalho nos moldes da Lei nº 12.690/12. Portanto, busca-se perquirir se a opção legislativa consagrada no diploma normativo editado viola regras e preceitos constitucionais.

Antes que se passe à análise da matéria, forçoso fixar algumas premissas teóricas acerca do tema, notadamente dos alicerces das cooperativas, dos aspectos fáticos relacionados a criação da lei impugnada e sua correlação com as regras e princípios inseridos na constituição.

Ao final, considerando o delineamento da controvérsia, adianto a conclusão no sentido de não vislumbrar inconstitucionalidade no dispositivo impugnado na presente ação, portanto, ausente violação a regras e princípios inseridos em nosso ordenamento constitucional.

#### **II.1 - Premissas Teóricas. Princípios aplicados ao instituto das cooperativas e o contexto da formulação da Lei nº 12.690/12:**

A presente questão jurídica revela elevada densidade constitucional, gravitando em torno do instituto das cooperativas, do princípio da livre iniciativa e do princípio da razoabilidade. Discute-se se restrições impostas pelo legislador para aplicabilidade de determinado instituto e regramento jurídico violam os citados ditames constitucionais.

As cooperativas no decorrer de nossa história assumem um papel de suma importância na sociedade brasileira. Em razão deste cenário de grande importância o constituinte de 1988 não se olvidou em trazer regras e princípios sobre esse importante instituto no texto constitucional.

Sobre o conceito de cooperativa, relevante citar no direito pátrio o saudoso jurista PONTES DE MIRANDA, para quem “a sociedade cooperativa é sociedade em que a pessoa do sócio passa à frente do elemento econômico”, haja vista o interesse de fomentar e proteger o vínculo jurídico firmado entre seus membros, pautados nos elevados princípios de solidariedade e valorização do trabalho (PONTES DE MIRANDA, Tratado de Direito Privado – contratos de sociedade. Sociedades de pessoas. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, t. XLIX, p. 429 e ss).

Não é outro o entendimento do jurista Waldirio Bulgarelli que já afirmava que o cooperativismo “avulta de importância, sobretudo, hoje, nos países subdesenvolvidos, onde propicia a integração das populações marginalizadas da vida social.” (BULGARELLI, Waldirio. As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 11-19).

No direito estrangeiro a concepção do cooperativismo não se afasta das manifestações nacionais. “Estas reflectem um instinto de reação contra o esquema característico da economia capitalista liberal. A empresa e a economia são então negadas pelo cooperativismo – este é, nesse sentido, um movimento não-capitalista” (VILAÇA, José Luís da Cruz. A empresa cooperativa. Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1969, p. 11. Separata).

No direito ibero-americano o tema também recebeu devida atenção pelo constituinte, a saber, o art. 45 da Constituição italiana ao dispor: “*La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l’incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità*”, bem como o art. 129, item 2, da Constituição espanhola “*(...)2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.*”

A Constituição brasileira de 1988 não se olvidou em trazer dispositivos acerca da valorização e importância das cooperativas, ressaltando o dever estatal de fomentar o cooperativismo, não devendo impor restrições injustificadas. O art. 5º, inc. XVIII<sup>[1]</sup>, da CRFB/88, dispõe sobre a desnecessidade de autorização estatal para instituição de sociedades cooperativas, vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

O §2º do art. 174, da CRFB/88<sup>[2]</sup>, dispõe sobre o dever estatal da edição de lei que terá como objetivo apoiar e estimular o cooperativismo e demais formas de associativismo. Sendo assim, é de fácil constatação a importância que o cooperativismo possui em nossa ordem constitucional, possuindo até mesmo um tratamento tributário diferenciado e estimulado.

Outro diploma normativo de suma importância no direito brasileiro para as cooperativas é a Lei nº 5.764/71, que instituiu a política nacional do cooperativismo. A citada lei impõe o dever estatal de criação da política nacional do cooperativismo, tendo como intuito incentivar o cooperativismo, especialmente mediante a prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditícios, necessários para a criação e o desenvolvimento das entidades cooperativistas.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, editou no ano de 2002 a recomendação nº 193<sup>[3]</sup>, que trata especificamente do reconhecimento das cooperativas e da sua importância para sociedade. O organismo internacional define a cooperativa como: “2. Para os efeitos

desta Recomendação, o termo “cooperativa” significa associação autônoma de pessoas que se unem voluntariamente para atender a suas necessidades e aspirações comuns, econômicas, sociais e culturais, por meio de empreendimento de propriedade comum e de gestão democrática”.

O cooperativismo tem suas bases na solidariedade, na integração e na reciprocidade entre os associados, que se tornam interdependentes e interligados por sentimento convergente e comunitário.

As cooperativas possuem em sua essência alguns princípios norteadores: a) sociedade de pessoas que possuem uma dupla qualidade: são as titulares e usuárias dos serviços da sociedade; b) gestão democrática e autônoma; c) participação equitativa na tomada de decisões; d) adesão voluntária; e) distribuição equitativa entre riscos e benefícios econômicos aos seus associados; e f) mútua colaboração e solidariedade.

A grande importância assumida pelas cooperativas no cenário trabalhista nacional trouxe consigo elementos positivos e negativos. No tocante aos aspectos negativos, temos o desvirtuamento do instituto que muitas das vezes foi utilizado como forma de burlar direitos trabalhistas, situação essa reconhecida por diversas vezes pelos tribunais laborais. Diante deste quadro de burla ao instituto verificou-se a necessidade de edição de novas regras para evitar a utilização inadequada do instituto.

Nesse cenário de necessidade de modificação do quadro jurídico o intuito do legislador ao elaborar a Lei nº 12.690/12 foi de expurgar o uso

irregular das cooperativas de trabalho na sociedade brasileira. Nesse diapasão, buscou o legislador garantir direitos básicos aos sócios das cooperativas, bem como de ressaltar o caráter de cooperação e de mútua ajuda deste instituto.

No contexto legislativo verificou-se a necessidade da inserção de restrições as regras dispostas da Lei nº 12.690/12. Isto porque, ausente compatibilidade entre a atividade exercida e os princípios fundantes das regras legisladas.

As restrições de aplicabilidade elencadas pelo legislador tiveram como norte o caráter autônomo da atividade exercida, fator este que impediria a supervisão da cooperativa dos serviços prestados. Diante da realização da atividade fora do estabelecimento das cooperativas há impossibilidade de fiscalização da cooperativa. O jurista Sergio Pinto Martins destaca em obra específica sobre as cooperativas de trabalho trecho sobre o intuito do legislador na restrição, *in verbis*:

“Se o sócio, profissional liberal, exerce a atividade no seu próprio estabelecimento, pode atender ou não as pessoas, estabelecer o horário que quer atender, o que indica autonomia na prestação de serviços.”  
(MARTINS, Sergio Pinto. Cooperativas de trabalho – 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 35)

A realização da atividade fora da sede da cooperativa impede assim uma fiscalização do exercício da atividade. Cabe destacar, que não há uma ofensa ao princípio da autonomia que rege as cooperativas, pois

trata-se de situações distintas, ou seja, a autonomia das cooperativas revela a impossibilidade de ausência de intervenção estatal em sua atividade, já a autonomia irrestrita dos sócios da cooperativa no exercício da sua atividade esbarra na essência da cooperativa, na noção de mútua colaboração e ajuda. O exercício da atividade de cada cooperado em seu próprio estabelecimento demonstra uma ausência de união de esforços, de um espírito cooperativo, revelando-se uma atividade isolada e totalmente autônoma.

Registra-se que esse controle que pode ser realizado pelas cooperativas do trabalho exercido não se reveste de subordinação entre os cooperados com a cooperativa, mas sim uma forma de verificação para correta aplicação dos direitos previstos na Lei nº 12.690/12. Recorre-se mais uma vez as lições do jurista Sergio Pinto Martins para elucidar essa possibilidade de controle sem se configurar uma subordinação, *in verbis*:

“Entre os associados não há relação de subordinação, mas societária, de iniciativa em comum para determinado fim. Todos os sócios têm a mesma condição, de igualdade, diante do regime democrático que impera na cooperativa. Um deles não deve obediência ao outro. Um cooperado não é superior ao outro. O cooperado deve apenas observar o contido no regulamento ou estatuto da cooperativa ou as decisões da Assembleia Geral.

O cooperado não tem subordinação à cooperativa, como ocorre na relação entre empregado e empregador. Existe uma relação institucional ou

societária entre o sócio e a cooperativa. Há entre o cooperado e a cooperativa a *affectio societatis*, a intenção de ser sócio da cooperativa, a iniciativa comum em ser sócio, a vontade de se associar à cooperativa. Na cooperativa há uma associação de pessoas com objetivo comum. Isso não ocorre no contrato de trabalho, em que o empregado não tem interesse em ser sócio do empregador. A iniciativa em comum, a vontade de ser sócio e assunção de riscos são inerentes à cooperativa. É possível gerenciar ou supervisionar o trabalho, mas não a pessoa do trabalhador. Esta não pode ser controlada, sob pena de ser caracterizada a subordinação.

A fiscalização do serviço pode ser feita por intermédio da cooperativa e não em relação ao próprio trabalhador. (MARTINS, Sergio Pinto. Cooperativas de trabalho – 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 98)

Portanto, não restam dúvidas que as restrições impostas pelo legislador para aplicabilidade da Lei nº 12.690/12 estão plenamente justificadas em nossa ordem constitucional, bem como não implicam em um vácuo legislativo para as cooperativas formadas por profissionais liberais que exercem sua atividade em seu próprio estabelecimento, em razão da aplicabilidade das regras do direito civil e demais diplomas normativos pertinentes.

**II.2 – Princípio da Livre iniciativa. Suposta violação ao art. 5º inc. XIII, da CRFB/88. Restrição ao livre exercício de atividade profissional.**

*Ab initio*, afasta-se a incidência de violação ao disposto no inc. XIII, do Art. 5º, da CRFB/88. A exclusão de aplicabilidade das regras dispostas na Lei nº 12.690/12 aos profissionais liberais que exerçam sua atividade em seus próprios estabelecimentos não consiste em uma restrição ao princípio da livre iniciativa.

O legislador ao efetuar as restrições de a aplicabilidade da Lei nº 12.690/12 o fez de forma pontual e técnica nos incisos do parágrafo único do art. 1º da lei analisada. Ressalta-se que a restrição imposta aos profissionais liberais ocorre apenas na situação de exercício de sua atividade em seus próprios estabelecimentos, portanto, caso esses profissionais exerçam a atividade no estabelecimento das cooperativas não há incidência de óbice para aplicabilidade das regras e princípios inseridos na legislação impugnada.

A restrição imposta se coaduna com a regra inserida no §6º do art. 6º da lei impugnada, ou seja, que, em regra, as atividades executadas pelos cooperados devem ocorrer no estabelecimento da cooperativa, salvo na hipótese excepcional descrita no §6º, cuja execução tem sua regulamentação de forma minuciosa:

Art. 7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir:

§ 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do caput do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do

estabelecimento da cooperativa, deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio partícipe.

A Lei nº 12.690/12, tampouco, impediu a constituição de cooperativas de profissionais liberais que atuem em seus próprios estabelecimentos, apenas restringiu o âmbito de incidência do instituto jurídico regulamentado pela norma. Sendo assim, eventuais cooperativas instituídas na modalidade prevista no inc. III, parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 12.690/12, serão regidas pelo código civil e demais diplomas normativos pertinentes, e não pela legislação impugnada, em razão da incompatibilidade com os princípios, valores e propósitos intrínsecos do instituto regulamentado pela lei editada.

Importante destacar que o princípio da livre iniciativa disposto no inc. XIII, do art. 5º, da CRFB/88, consiste em norma constitucional de eficácia contida, podendo ter seu âmbito de incidência restringido pelo legislador desde que presente razões técnicas e de fato, conforme lições do jurista André Ramos Tavares:

“Trata-se de norma constitucional de eficácia contida, pois prevê a possibilidade de lei regulamentadora restritiva, vale dizer, que estabelecerá as qualificações e

requisitos necessários para exercer determinadas profissões”. (TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 17<sup>a</sup> ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Pág. 516)

A restrição ao enquadramento jurídico de cooperativa de trabalho regulamentada pela Lei n° 12.690/12 - na hipótese de profissional liberal que exerça a atividade em seu próprio estabelecimento, não consiste em uma restrição ao exercício de qualquer atividade econômica, tampouco, estabelece uma qualificação necessária para o exercício de uma atividade econômica.

O legislador ao exceptuar a aplicabilidade da Lei n° 12.690/12 aos profissionais liberais que atuam em seus próprios estabelecimentos o fez à luz da natureza dessa atividade e a compatibilidade com o instituto da cooperativa de trabalho. Isto porque, o âmago dessa situação traz consigo o exercício da atividade de forma individual e autônoma, conforme destaca Guilherme Krueger, em obra jurídica, *in verbis*:

“O sentido da exclusão, no entanto, é este: o profissional exerce suas atividades de maneira individualmente autônoma, e não de forma necessariamente coordenada com outros profissionais. Poder-se-á considerar individualmente autônoma aquela em que os horários, o modo de exercê-la e seus resultados dependam claramente das decisões pessoais do profissional”. (KRUEGER, Guilherme. Cooperativas de trabalho na terceirização. 2<sup>a</sup> ed. rev e ampl com

comentários à Lei nº 12.690/2012. Belo Horizonte: Del Rey, 2014. Pág. 187)

O exercício da atividade de forma individual e autônoma não se coaduna com aspectos coletivos da atuação da cooperativa de trabalho, revestindo em unidades autônomas de exercício da atividade, carecendo de uma sistematização e mútua cooperação.

Ademais, importante destacar que esta forma apartada de realização da atividade implicaria em conflito direto com direitos previstos no art. 7º da Lei nº 12.690/12, demonstrando assim mais uma vez a incompatibilidade reconhecida corretamente pelo legislador. Dentre esses direitos podemos citar os previstos nos incs. I<sup>[4]</sup>, II<sup>[5]</sup> e V<sup>[6]</sup>, que envolvem o exercício da atividade e o controle das horas trabalhadas. Não se olvida que não há subordinação na relação entre os cooperados, tendo em vista não se estar diante de uma relação de emprego, porém, é salutar a realização de um controle por parte da cooperativa das horas trabalhadas e a respectiva retribuição pelo trabalho realizado.

Diante da peculiaridade do exercício da atividade em seu próprio estabelecimento pelos profissionais liberais o legislador efetuou a escolha legítima de aplicar a essas relações as normas do código civil e demais diplomas pertinentes, conforme destacado pelo parecer da Comissão de Assuntos Sociais do Senado durante a tramitação legislativa (index 22):

Constatamos, além disso, que algumas espécies de cooperativas, pelas suas especificidades, foram excluídas da aplicação da nova legislação. São aquelas

que trabalham, privadamente, coma assistência à saúde (para as quais a legislação da saúde suplementar possui normas); as que atuam no setor de transporte regulamentado pelo setor público, que detenham os meios de trabalho (afastase assim um espaço altamente complexo e sujeito a muitas fraudes) e as cooperativas de profissionais liberais que exerçam sua atividade em seus próprio, estabelecimentos.

Creemos que essa cautela é necessária para evitar insegurança jurídica e deixar que a legislação civil cuide de entidades que possuem conteúdo mais civilista do que trabalhista.

À luz dos fundamentos dispostos neste tópico, não se vislumbra ocorrência de violação ao princípio da livre iniciativa, sendo a opção legislativa escorreita e adequada, reservando ao direito civil tratar dessa relação, tendo em vista as suas peculiaridades e compatibilidade com o direito privado.

### **II.3 - Princípio da Proporcionalidade. Análise da ocorrência de violação ao princípio em virtude da exclusão da incidência legal aos profissionais liberais pelo legislador.**

O dever de proporcionalidade traz consigo autêntica pauta de moderação e prudência a nortear toda a atuação do Poder Público. Seu objetivo é permitir a harmonia axiológica do sistema normativo. O fundamento é a própria noção de princípios jurídicos como mandamentos de otimização em face de restrições fáticas e jurídicas, na esteira do magistério de Robert Alexy (Teoria dos Direitos Fundamentais.

Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116). Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de uma verificação entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido. Nesse ponto, por razões democráticas e técnicas, ligadas, respectivamente, à soberania popular (CRFB, art. 1º, parágrafo único) e à separação dos poderes (CRFB, arts. 2º c/c 60, §4º, III), deve-se respeitar, *a priori*, a vontade objetiva do Legislativo e do Executivo (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 178-182).

Assim, a adequação é satisfeita com a escolha de um meio que promova minimamente o fim visado, mesmo que não seja o mais intenso, o melhor, nem o mais seguro. A anulação de atos estatais, nesta fase, somente será justificável quando a inadequação da medida for evidente. Aplicando o primeiro filtro na presente demanda submetida a controle concentrado desta Corte Constitucional, verifica-se que o meio utilizado foi adequado. Isto porque, veiculada a restrição de aplicabilidade do instituto das cooperativas de trabalho através da edição de lei ordinária.

Na segunda fase do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal. Passa-se, aqui, a uma verificação comparativa entre meios alternativos e o fim público almejado. O objetivo é perquirir a existência (ou não) de meios substitutos

àquele originalmente escolhido pelo Estado e, em seguida, compará-los tanto em relação ao grau de adequação à finalidade pública, quanto ao impacto sobre bens jurídicos contrapostos. Quer-se, com isso, evitar qualquer excesso da intervenção estatal, interditando que o Poder Público se valha de termos mais gravosos quando existentes alternativas igualmente eficazes, porém menos incisivas sobre a esfera jurídica de terceiros.

Perpassando o caso concreto ao segundo filtro do exame da proporcionalidade, mais uma vez, não se verifica qualquer violação na edição da norma impugnada. A exclusão da aplicabilidade da Lei nº 12.690/12 aos profissionais que exerçam sua atividade em seu próprio estabelecimento não ocasiona um vácuo normativo, tampouco um desamparo legal a essa atividade, que terá sua atuação regida pelo código civil e demais diplomas pertinentes.

Por fim, na última fase do itinerário metodológico, o teste da proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva. Forte nas lições do jurista Robert Alexy: “quanto mais alto é o grau de não-cumprimento ou restrição de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro” (ALEXY, Robert. *On balancing and subsumption: a structural comparison*. In: Ratio Juris, vol. 16, nº 14, Oxford, dezembro-2003, p. 436 - tradução livre do original). Busca-se, com essa ponderação, aquilatar a importância dos bens jurídicos em jogo, fundamentando juridicamente a calibragem das restrições derivadas da intervenção estatal.

A inaplicabilidade das regras da Lei nº 12.690/112 as cooperativas

formadas por profissionais liberais que exerçam suas atividades em seus próprios estabelecimentos têm como norte propiciar uma harmonia com as regras inseridas na lei, buscando assim evitar a ocorrência de fraudes e a formação de cooperativas de fachada. Ademais, o legislador ponderou que esses casos teriam tratamento mais adequado a partir de normas de direito civil, não devendo ter seu tratamento regulado pelo direito laboral.

Diante dos fundamentos apresentados, não se vislumbra ofensa ao princípio da razoabilidade na restrição imposta no inciso III, do parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 12.690/12.

**II.4 – Da autocontenção do Poder Judiciário. Respeito as escolhas legítimas e democráticas efetuadas pelos demais Poderes constituídos.**

A lei impugnada foi fruto de longa tramitação nas Casas Legislativas, tendo o projeto inicial iniciado no ano de 2004, a partir do projeto de lei nº, com término em 2012 com a publicação da lei impugnada. Durante o processo legislativo realizou-se audiências públicas e discussões técnicas para discutir a relevante matéria a ser regulamentada.

A velocidade da tramitação de uma norma regulamentadora de direitos e obrigações, a incidência ou não da participação da sociedade civil nos debates legislativos, por si só, não são fatores que legitimam a norma produzida pelas Casas Legislativas, porém, são indicadores que exigem do Poder Judiciário maior prudência na invalidação das normas produzidas, exigindo assim uma atuação mais contida na análise da constitucionalidade dessas leis fruto do batismo popular.

Os dispositivos legais inseridos na Lei nº 12.690/12 foram editados com o objetivo de coibir fraudes na utilização dos sistemas das

cooperativas de trabalho, bem como teve o escopo de incentivar mecanismos de compartilhamento, de atuação conjunta dos cooperados. Maurício Godinho Delgado, em sede doutrinária, destacou o contexto e a importância da edição da Lei nº 12.690/12, *in verbis*:

**A) Restrições ao Veículo Cooperativista** — O novo diploma legal procura enumerar certas restrições à utilização da fórmula cooperativista como veículo de aviltamento do trabalho humano na realidade concreta.

A primeira dessas restrições reside na incorporação das diretrizes da dupla qualidade e da retribuição pessoal diferenciada. Tais princípios visam, entre outros aspectos, a impedir a utilização meramente simulatória do cooperativismo, como ardiloso veículo de rebaixamento do valor trabalho na economia e na sociedade. Sua absorção pelo caput do art. 2º da Lei n. 12.960 já antepõe obstáculo à automática repetição do vendaval precarizante que se seguiu à edição da Lei n. 8.949/2004.

A Lei n. 12.690/2012, entretanto, procurou fixar novas travas à mercantilização e precarização do trabalho por meio da fórmula cooperativista que regula. Assim é que estipulou que a Cooperativa de Trabalho deve se reger, entre outros princípios e valores, pela preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa (art. 3º, VIII) e pela não precarização do trabalho (art. 3º, IV). Determinou ainda o novo diploma jurídico que a Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada (art. 5º). Esclareceu, ademais, o diploma normativo que as cooperativas de serviço têm de se estruturar,

relativamente a seus sócios cooperativados, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego (art. 4º, II). (DELGADO, Maurício Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18ª ed. – São Paulo: LTr, 2019. Págs. 393-394).

Diante do quadro apresentado, o legislador nacional decidiu – de forma técnica, pela inaplicabilidade da lei aos profissionais liberais que exercem sua atividade em seu próprio estabelecimento, tendo em vista a incompatibilidade deste exercício com o instituto regulamentado.

A decisão democrática de não aplicação do instituto das cooperativas de trabalho regulamentada pela Lei nº 12.690/12 aos profissionais liberais que exercem sua atividade em seus próprios estabelecimentos não consiste em um vazio legislativo. Isto porque, aplicável nessas hipóteses as regras inseridas no código civil e demais diplomas normativos pertinentes.

A atuação do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade do presente dispositivo impugnado deve ser feita de forma contida, respeitando a escolha legitimamente democrática efetuada pelos representantes do povo. Isto porque, ausente qualquer inconstitucionalidade frontal ou chapada. A restrição imposta pelo legislador foi efetuada respeitando os princípios constitucionais da igualdade, livre iniciativa e da proporcionalidade.

O professor da Universidade de Harvard Adrian Vermeule defende que o Judiciário deve se limitar a um exame de racionalidade estreita (*thin rationality review*) de atos regulatórios, sendo-lhe permitido apenas: (i) obrigar o regulador a considerar um fator relevante expressamente previsto em norma de regência ou vedar a adoção de fator por ela proibido; (ii) anular atos que não possuam fundamentação minimamente racional, seja pela ponderação direta entre custos e benefícios dos diversos fatores envolvidos (razões de primeira ordem), seja pela

impossibilidade de realizar esse tipo de ponderação (razões de segunda ordem); e (iii) obrigar o regulador a demonstrar que empregou recursos razoáveis para reunir os dados necessários à estimação dos efeitos da regulação. Afirma o referido jurista que, em regra, a formulação de políticas públicas ocorrerá em um cenário de incerteza, não competindo ao Judiciário, nessas situações, substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado pelas suas próprias escolhas. Pela pertinência ao tema em apreço, faço transcrever as suas palavras, versando sobre o controle judicial dos atos das agências reguladoras no sistema norte-americano, *in verbis*:

“Há um papel adequado para os Tribunais, que é assegurar que as agências investiram adequadamente recursos na reunião de informações, o que pode resolver a incerteza, possivelmente transformando-a em risco ou até mesmo certeza. (...) a existência de um problema de incerteza implica, por vezes, em que a própria questão sobre se a reunião de mais informações estará justificada à luz dos seus custos é, em si, incerta. Em casos como esses, as Cortes devem deixar espaço para que as agências adotem decisões racionalmente arbitrárias sobre quando interromper o processo de reunião de informações. (...) Por razão de primeira ordem, refiro-me à razão que justifica a escolha relativamente a outras escolhas dentro do conjunto possível à agência. Uma razão de segunda ordem é uma razão para fazer uma escolha ou outra dentro do conjunto das que são possíveis, mesmo se nenhuma razão de primeira ordem puder ser apresentada. Em situações de incerteza, agências frequentemente terão razões de segunda ordem perfeitamente válidas mesmo quando não é possível fornecer uma razão de primeira ordem. Em outras palavras, há um domínio de decisões das agências que são necessariamente e inevitavelmente arbitrárias, em um sentido de primeira ordem. As Cortes de controle

devem se abster de ampliar suas demandas por razões e por racionalidade do processo decisório além do ponto a partir do qual a possibilidade de razão se esgota.”

(No original: “*There is a proper role for courts in ensuring that agencies have adequately invested resources in information-gathering, which may resolve uncertainty, perhaps by transforming it into risk or even certainty. (...) the existence of an uncertain problem implies that, sometimes, the very question whether collecting further information will be cost-justified is itself uncertain. In cases like that, courts must leave room for agencies to make rationally arbitrary decisions about when to cut off the process of information-gathering. (...) By a first-order reason, I mean a reason that justifies the choice relative to other choices within the agency’s feasible set. A second-order reason is a reason to make some choice or other within the feasible set, even if no first-order reason can be given. In situations of uncertainty, agencies will often have perfectly valid second-order reasons even when no first-order reason is possible. In other words, there is a domain of agency decisions that are necessarily and unavoidably arbitrary, in a first-order sense. Reviewing courts must not press their demands for reasons and reasoned decision-making beyond the point at which the possibility of reason is exhausted.*” VERMEULE, Adrian. *Law’s Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135)

A revisão judicial de marcos regulatórios editados pelo legislador requer uma postura de autocontenção em respeito tanto à investidura popular que caracteriza o Poder Legislativo quanto à complexidade técnica inerente aos temas a que o Poder Judiciário é chamado a analisar pela ótica estrita da validade jurídica.

O Supremo Tribunal Federal possui farto repositório de decisões que reafirmam a atuação contida do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI N. 14.431/2022. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA MARGEM DE CRÉDITO. PERDA DE OBJETO NÃO VERIFICADA. PRELIMINAR REJEITADA. INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. POLÍTICA PÚBLICA. ACESSO A CRÉDITO. FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Não há falar em perda superveniente do objeto da ação, pois a Medida Provisória n. 1.164, de 2 de março de 2023, que reinstituíu o Programa Bolsa Família, além de manter a essência dos dispositivos impugnados, não implicou revogação imediata da legislação anterior. Precedentes. 2. Havendo argumentação idônea, não se verifica inépcia da petição inicial. 3. Ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Judiciário autocontenção em relação às opções políticas do parlamento e órgãos especializados, sobretudo na ausência de demonstração concreta de desproporcionalidade na legislação (RE 1.359.139, Tema n. 1.231/RG, Tribunal Pleno, ministro Luiz Fux, DJe de 8 de setembro de 2022; ADI 6.362, Tribunal Pleno, ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 9 de dezembro de 2020). 4. A possibilidade de fraude ou a previsão de superendividamento das famílias com empréstimos consignados, tendo sido objeto de consideração tanto em lei quanto em regulamento, não revelam densidade

suficiente para tornar, por si sós, inconstitucionais as normas questionadas. 5. É compatível com a Constituição Federal, à luz dos arts. 1º, III; 3º, I; 6º, parágrafo único; e 203, política pública de acesso a crédito com taxas de juros menores direcionada às famílias brasileiras, presente o objetivo de conferir proteção social a quem dela necessitar para a garantia da subsistência. 6. Pedido julgado improcedente. (ADI 7223, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 12-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 112 da Lei 2.423/1996 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – LOTCE/AM). Legitimidade ativa da AMPCON. Prejudicialidade. Inocorrência. Ministério Público especial. Integração à intimidade estrutural do Tribunal de Contas. Art. 130 da Constituição Federal. Extensão, aos membros do Parquet de Contas, apenas das prerrogativas subjetivas inerentes aos membros do Ministério Público comum. Forma de investidura. Concurso público de provas e títulos. Ausência de disciplina constitucional quanto à forma de escolha do Procurador-Geral do Ministério Público especial. Liberdade de conformação dos Estados-membros para legislar a respeito de tal procedimento. Necessidade de autocontenção do Poder Judiciário. Improcedência do pedido. 1. Legitimidade ativa ad causam da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON (art. 103, IX, da Constituição da República). Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do

seu Estatuto. Precedente. 2. O objeto de controle da presente ação direta de inconstitucionalidade permanece o art. 112 da Lei 2.423/1996 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – LOTCE/AM), com as alterações posteriores, que foram meramente terminológicas, sem acarretar alteração substancial do ato normativo questionado. Ausência de prejuízo ao exame do mérito. 3. Esta Casa encerrou controvérsia jurídico-constitucional, de modo a consagrar, de forma definitiva, a integração do Ministério Público especial à intimidade estrutural do Tribunal de Contas, ou seja, o Parquet de Contas está intrinsecamente vinculado ao próprio Tribunal de Contas perante o qual oficia. Precedentes. 4. Este Supremo Tribunal Federal, ao analisar o art. 130 da Constituição da República, compreende extensível aos membros do Ministério Público de Contas apenas as garantias subjetivas inerentes aos membros do Parquet comum. Precedentes. 5. O termo investidura inscrito no art. 130 da Constituição Federal faz referência à forma como o membro do Parquet de Contas ingressa na carreira, estabelecendo o vínculo jurídico-administrativo originário com a Instituição. 6. Para ingresso na carreira de membro do Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas, aplica-se o disposto no art. 129, § 3º, da Carta Política, motivo pelo qual necessária a realização de concurso público de provas e títulos, com participação da OAB em todas as fases, com a exigência de bacharelado em Direito e três anos de atividade jurídica e observância, nas nomeações, da ordem de classificação. 7. Cabe aos Estados-membros, no desempenho de sua autonomia político-administrativa, a definição quanto à forma de indicação do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Aplicação da mesma ratio subjacente ao julgamento da ADI 5.692/CE, de minha

relatoria, Tribunal Pleno, j. 16.11.2021, DJe 13.12.2021, no qual decidido sobre a eleição para os cargos diretivos do Tribunal de Contas. 8. Ausente, no texto constitucional, qualquer norma que disponha sobre o método de escolha do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a evidenciar a liberdade de conformação do legislador ordinário. 9. A existência de dissenso hermenêutico razoável apto a justificar a legitimidade de interpretações constitucionais diversas impõe ao Poder Judiciário agir com autocontenção e preservar a validade das deliberações positivadas pelos órgãos legitimados a exercer essas escolhas, resguardando a presunção de constitucionalidade dos atos normativos. 10. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado improcedente.

(ADI 4427, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-09-2023 PUBLIC 12-09-2023)

EMENTA Ação declaratória de constitucionalidade. Artigo 15-A da Lei nº 9.096/95, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009. Controvérsia judicial relevante caracterizada pela existência de decisões judiciais contraditórias e pelo estado de insegurança jurídica. Regra legal que prevê a responsabilidade exclusiva do órgão partidário nacional, estadual ou municipal que, individualmente, der causa a descumprimento de obrigação, a violação de direito, ou a dano a outrem. Caráter nacional dos partidos políticos. Princípio da autonomia político-partidária. Autonomias administrativa, financeira, funcional e operacional. Capacidade jurídica e judiciária. Incompatibilidade entre o texto constitucional e o dispositivo objeto da ação não verificada. Natureza peculiar e regime

jurídico especial e diferenciado das agremiações partidárias. Organizações de padrão multinível. Vício de inconstitucionalidade inexistente. Opção válida do legislador. Autocontenção judicial. Pedido procedente. 1. Desde o julgamento da ADC nº 1/DF (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95), o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de exigir, para a caracterização de uma controvérsia judicial revelante, antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos, sem o qual a ação declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (v.g., ADC nº 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16 e ADC nº 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03). Na espécie, os autores apresentaram decisões judiciais de primeira e segunda instâncias, bem como acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho nos quais se aplica ou se afasta integralmente o dispositivo legal objeto da presente ação declaratória, a depender da Justiça competente para apreciação do feito. 2. A regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente. Trata-se, assim, de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário autocontenção e a devida deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional pela via

democrática. 3. Pedido procedente.

(ADC 31, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 14-02-2022 PUBLIC 15-02-2022)

Ementa: Direito Constitucional e Trabalhista. Reforma Trabalhista. Facultatividade da Contribuição Sindical. Constitucionalidade. Inexigência de Lei Complementar. Desnecessidade de lei específica. Inexistência de ofensa à isonomia tributária (Art. 150, II, da CRFB). Compulsoriedade da contribuição sindical não prevista na Constituição (artigos 8º, IV, e 149 da CRFB). Não violação à autonomia das organizações sindicais (art. 8º, I, da CRFB). Inocorrência de retrocesso social ou atentado aos direitos dos trabalhadores (artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da CRFB). Correção da proliferação excessiva de sindicatos no Brasil. Reforma que visa ao fortalecimento da atuação sindical. Proteção às liberdades de associação, sindicalização e de expressão (artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, caput, da CRFB). Garantia da liberdade de expressão (art. 5º, IV, da CRFB). Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas improcedentes. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada procedente. 1. À lei ordinária compete dispor sobre fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes quanto à espécie tributária das contribuições, não sendo exigível a edição de lei complementar para a temática, ex vi do art. 146, III, alínea 'a', da Constituição. 2. A extinção de contribuição pode ser realizada por lei ordinária, em paralelismo à regra segundo a qual não é obrigatória a aprovação de lei complementar para a criação de contribuições, sendo certo que a Carta Magna apenas exige o veículo legislativo da lei complementar no caso

das contribuições previdenciárias residuais, nos termos do art. 195, § 4º, da Constituição. Precedente (ADI 4697, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2016). 3. A instituição da facultatividade do pagamento de contribuições sindicais não demanda lei específica, porquanto o art. 150, § 6º, da Constituição trata apenas de “subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão”, bem como porque a exigência de lei específica tem por finalidade evitar as chamadas “caudas legais” ou “contrabandos legislativos”, consistentes na inserção de benefícios fiscais em diplomas sobre matérias completamente distintas, como forma de chantagem e diminuição da transparência no debate público, o que não ocorreu na tramitação da reforma trabalhista de que trata a Lei nº 13.467/2017. Precedentes (ADI 4033, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010; RE 550652 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 17/12/2013). 4. A Lei nº 13.467/2017 emprega critério homogêneo e igualitário ao exigir prévia e expressa anuência de todo e qualquer trabalhador para o desconto da contribuição sindical, ao mesmo tempo em que suprime a natureza tributária da contribuição, seja em relação aos sindicalizados, seja quanto aos demais, motivos pelos quais não há qualquer violação ao princípio da isonomia tributária (art. 150, II, da Constituição), até porque não há que se invocar uma limitação ao poder de tributar para prejudicar o contribuinte, expandindo o alcance do tributo, como suporte à pretensão de que os empregados não-sindicalizados sejam obrigados a pagar a contribuição sindical. 5. A Carta Magna não contém qualquer comando impondo a compulsoriedade da contribuição sindical, na medida em que o art. 8º, IV, da

Constituição remete à lei a tarefa de dispor sobre a referida contribuição e o art. 149 da Lei Maior, por sua vez, limita-se a conferir à União o poder de criar contribuições sociais, o que, evidentemente, inclui a prerrogativa de extinguir ou modificar a natureza de contribuições existentes. 6. A supressão do caráter compulsório das contribuições sindicais não vulnera o princípio constitucional da autonomia da organização sindical, previsto no art. 8º, I, da Carta Magna, nem configura retrocesso social e violação aos direitos básicos de proteção ao trabalhador insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 5º, XXXV, LV e LXXIV, 6º e 7º da Constituição. 7. A legislação em apreço tem por objetivo combater o problema da proliferação excessiva de organizações sindicais no Brasil, tendo sido apontado na exposição de motivos do substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.787/2016, que deu origem à lei ora impugnada, que o país possuía, até março de 2017, 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores, segundo dados obtidos no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho, sendo que, somente no ano de 2016, a arrecadação da contribuição sindical alcançou a cifra de R\$ 3,96 bilhões de reais. 8. O legislador democrático constatou que a contribuição compulsória gerava uma oferta excessiva e artificial de organizações sindicais, configurando uma perda social em detrimento dos trabalhadores, porquanto não apenas uma parcela dos vencimentos dos empregados era transferida para entidades sobre as quais eles possuíam pouca ou nenhuma ingerência, como também o número estratosférico de sindicatos não se traduzia em um correspondente aumento do bem-estar da categoria. 9. A garantia de uma fonte de custeio, independentemente de resultados, cria incentivos perversos para uma atuação dos sindicatos fraca e

descompromissada com os anseios dos empregados, de modo que a Lei nº 13.467/2017 tem por escopo o fortalecimento e a eficiência das entidades sindicais, que passam a ser orientadas pela necessidade de perseguir os reais interesses dos trabalhadores, a fim de atraírem cada vez mais filiados. 10. Esta Corte já reconheceu que normas afastando o pagamento obrigatório da contribuição sindical não configuram indevida interferência na autonomia dos sindicatos: ADI 2522, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006. 11. A Constituição consagra como direitos fundamentais as liberdades de associação, sindicalização e de expressão, consoante o disposto nos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, caput, tendo o legislador democrático decidido que a contribuição sindical, criada no período autoritário do estado novo, tornava nula a liberdade de associar-se a sindicatos. 12. O engajamento notório de entidades sindicais em atividades políticas, lançando e apoiando candidatos, conclamando protestos e mantendo estreitos laços com partidos políticos, faz com que a exigência de financiamento por indivíduos a atividades políticas com as quais não concordam, por meio de contribuições compulsórias a sindicatos, configure violação à garantia fundamental da liberdade de expressão, protegida pelo art. 5º, IV, da Constituição. Direito Comparado: Suprema Corte dos Estados Unidos, casos *Janus v. American Federation of State, County, and Municipal Employees, Council 31* (2018) e *Abood v. Detroit Board of Education* (1977). 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. 14. A autocontenção judicial requer o respeito à escolha democrática do legislador, à minguada de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção, plasmada na reforma trabalhista sancionada pelo Presidente da República, em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis e à luz dos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, caput, da Constituição, os quais garantem as liberdades de expressão, de associação e de sindicalização. 15. Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas improcedentes e Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada procedente para assentar a compatibilidade da Lei n.º 13.467/2017 com a Carta Magna.

(ADI 5794, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-083 DIVULG 22-04-2019 PUBLIC 23-04-2019)

É dizer, o Poder Judiciário não pode almejar a substituição de opções legislativas e administrativas legítimas por suas próprias convicções ideológicas. Há um imperativo de humildade no exercício da função jurisdicional, condizente com o reconhecimento de que, em certas

matérias, os juízes não necessariamente detêm as adequadas condições epistêmicas, políticas ou institucionais para dar a palavra final (SUNSTEIN, Cass R. *A constitution of many minds: why the founding document doesn't mean what it meant before*. Princeton University Press, 2009).

No entanto, mesmo um Judiciário tendencialmente autocontido não deixará de invalidar atos de outros Poderes quando constatar que o legislador ou o administrador público agiram para além de suas balizas constitucionais. Entretanto, no presente julgamento não se vislumbra infringência por parte do legislador na norma impugnada, não devendo assim ocorrer a invalidação do ato pelo Poder Judiciário.

#### **DISPOSITIVO:**

*Ex positis*, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido.

É como voto.

[1] XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

[2] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

[3] [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_242764/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242764/lang--pt/index.htm) Acessado em 30/03/2024.

[4] I - retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas;

[5] II - duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, exceto quando a atividade, por sua natureza, demandar a prestação de trabalho por meio de plantões ou escalas, facultada a compensação de horários;

[6] V - retirada para o trabalho noturno superior à do diurno;

