

# Contribuição Sindical:

## Corporativismo, autonomia e fiscalização

FELIPE MOREIRA DOS SANTOS FERREIRA<sup>1</sup>

---

**Sumário:** *introdução – 1. Organização Sindical Brasileira – 1.1 Entidades sindicais – 1.2 Princípios – 2. Contribuições corporativas e neocorporativismo – 2.1 Tributos: conceito e classificação – 2.2 Histórico – 2.3 Contribuição Sindical – 3. Lei nº 11.648/2008 E o veto presidencial: controle e fiscalização – conclusão – Referências bibliográficas*

### 1. Introdução

No dia 31 de março de 2008, foi publicada a Lei nº 11.648 que dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais. As centrais são organizações sindicais presentes em legislações de outros países e que a partir da referida lei foi efetivamente prestigiada no ordenamento pátrio. É a maior unidade representativa dos trabalhadores dentro do sistema sindical, situada acima das confederações, das federações e dos sindicatos.

A Exposição de Motivos, do Ministério do Trabalho e Emprego (EM nº 08/2007/MTE), assinala que a proposta da lei é fruto do entendimento entre o Governo e os trabalhadores, que tem por objetivo “conferir legitimidade às centrais sindicais que, organizadas paralelamente às disposições legais [...] ainda não tiveram assegurada em lei suas atribuições e prerrogativas como entidade de representação geral dos trabalhadores”. Acrescenta que esta ausência de regulamentação causa a proliferação de entidades menores e menos representativas que se auto-denominam centrais. Por fim, cabe

---

<sup>1</sup> Aluno do 9º período da FDUFG.

ressaltar, de acordo com a Exposição, que não se pretende com a criação das centrais “concorrer com os sindicatos ou comprometer suas prerrogativas de negociação coletiva” já que têm as centrais caráter político-institucional, “com vistas a representar e articular os interesses do conjunto de seus representados”.

De fato, as centrais sindicais são entidades intercategoriais, no sentido de que representam outras organizações sindicais, de distintas categorias, que se filiam a ela de forma espontânea, motivadas por vínculos diversos. Assim, entende-se que seu âmbito de atuação deve ser mais amplo. A Lei nº 11.648/2008 estabelece, no art. 2º, os requisitos para se formar uma central sindical, quanto à representatividade das filiações.

Ademais, como já ressaltado, veio a lei tornar juridicamente válida realidade fática. Inclusive diversas regulamentações fazem referência às centrais sindicais ou prevêm participação das centrais em órgãos de representação sem, contudo, reconhecer sua existência para o direito. São exemplos o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o CCFGTS (Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), ambos integrantes da estrutura funcional do Ministério do Trabalho e Emprego e contam com a participação das centrais sindicais em sua composição. Logo a regulamentação justifica-se pela necessidade de se reconhecer a legitimidade das centrais sindicais e unificar a sua atuação.

A lei cuida também de redistribuir os créditos resultantes da contribuição sindical entre as entidades de representação já que houve a inserção de nova organização sindical com direito

na partilha, alterando o art. 589 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Além destas alterações e de outras voltadas à possibilitar o implemento das centrais sindicais, havia, no art. 6º do projeto que deu origem à lei, disposição que obrigava as centrais sindicais, bem como as confederações, federações e sindicatos a prestarem contas ao Tribunal de Contas da União da aplicação dos recursos públicos recebidos pela contribuição sindical e de outros recursos que porventura viessem a receber. Esta norma encontra amparo amplo e completo no art. 70 da Constituição de 1988, segundo o qual toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que, entre outras hipóteses, receba dinheiro público deve prestar contas ao Poder Público.

O art. 6º da lei foi vetado pelo Presidente da República, na Mensagem nº 139, de 31 de março de 2008, sob o argumento de que esse dispositivo agride o “princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais”. O veto presidencial não foi derrubado, logo a lei foi sancionada sem o dispositivo em comento.

Destarte, o presente artigo objetiva analisar a regulamentação das organizações sindicais brasileiras, bem como o regime jurídico das contribuições sindicais, para examinar a pertinência ou não do veto presidencial ao art. 6º da Lei nº 11.648/2008 e suas prováveis implicações no direito, mais especificamente nos âmbitos tributário e trabalhista. Para esse feito, realizamos um estudo do tributo, das contribuições corporativas e, mais especificamente, da contribuição sindical quanto à sua legalidade e colocação no sistema tributário brasileiro na sistemática do art. 149 da Constituição de 1988.

## 2. Organização Sindical Brasileira

### 2.1 Entidades sindicais

A organização sindical é formada pelos entes sindicais de cúpula e de base. No primeiro grupo situam-se as centrais sindicais, as confederações e as federações e no segundo grupo estão os sindicatos.

As centrais sindicais, como já exposto, são entes intercategoriais de representatividade ampla e que, nas palavras de Amauri Mascaro NASCIMENTO, “surgem em congressos de organizações interessadas ou institucionalmente – mas podem ser previstas em leis –, como necessidade natural, do mesmo modo com que são criados os grupos econômicos” (2005, p. 199). São integradas por sindicatos, federações e confederações de categorias diversas.

No Brasil, as centrais sindicais eram proibidas desde o Estado Novo, a despeito de parte da doutrina que entendia não existir proibição de sua criação pelo fato de não estarem as centrais previstas em lei. Isto é, não havia dispositivo que autorizasse a constituição de centrais sindicais, mas também não havia dispositivo que as proibissem<sup>2</sup>. Entretanto, a doutrina majoritária se opunha à criação das centrais. Mozart Victor RUSSOMANO a esse respeito escreveu que a central sindical “pode transformar-se em organização todo-poderosa e passar a exercer, sobre as entidades de menor hierarquia, pressões deformantes, com prejuízo da liberdade sindical”, ou mesmo transformar-se em órgão de atuação partidária (1997, p. 102).

Hoje, contudo, após a Lei nº 11.648/2008, não cabe mais essa

---

2 Expressava este entendimento, entre outros doutrinadores, Evaristo de Moraes Filho, em *Sindicato. Organização e funcionamento* (LTr 44(9)-1065, 1980).

discussão a respeito de ser ou não possível a criação de centrais sindicais no direito brasileiro, restando autorizada sua criação e regulamentada sua atuação na atividade sindical.

Ainda no grupo dos entes sindicais de cúpula, situam-se as confederações e federações. Aquelas são organizações de maior representação de uma mesma categoria, com atuação nacional, estando aí sua diferença das centrais que são intercategoriais. Para sua criação são necessárias ao menos três federações, nos termos do art. 535, *caput*, da CLT. No Brasil, as confederações estão elencadas na CLT nos parágrafos 1º a 3º do art. 535 não sendo possível confederação outras além daquelas.

As federações estão entre os sindicatos e a confederação da respectiva categoria profissional ou atividade. São normalmente estaduais, mas não é vedada a criação de federações interestaduais ou nacionais. As federações são regulamentadas na CLT pelo art. 534 e parágrafos.

Faz-se mister frisar que não é função das confederações e federações, no sistema legal brasileiro, negociar convenções coletivas. Pelo art. 611, da CLT, entende-se que estes entes atuam nas negociações coletivas complementarmente, ou seja, “para suprir lacunas sindicais, cobrindo os espaços representativos em aberto nos quais não há sindicato constituído. Essa restrição dificulta negociações em níveis mais elevados da organização sindical” (NASCIMENTO, 2005, p. 215).

Como ente sindical de base está o sindicato. Tem atuação distrital, municipal, intermunicipal, estadual ou interestadual, podendo excepcionalmente, de acordo com o art. 517, da CLT, existir sindicato nacional.

A palavra sindicato vem de síndico, isto é, representante ou administrador. São os sindicatos, nesse sentido, representan-

tes dos interesses de uma coletividade de trabalhadores ou de empregadores. A legislação brasileira não define o sindicato, a despeito de outros países como o México (art. 356 da *Ley Federal del Trabajo*, de 1º de abril de 1970<sup>3</sup>) e Portugal (art. 2º, *b*, da Lei Sindical de Portugal, Decreto 215-B, de 30 de abril de 1975<sup>4</sup>). A CLT, no art. 512 que nos remete ao art. 511, traça a forma dos sindicatos quanto a sua constituição e aos seus objetivos e, no art. 513, dispõe acerca de suas prerrogativas, sem, contudo, defini-lo.

Para Orlando GOMES e Elson GOTTSCHALK, “sindicato é o agrupamento estável de várias pessoas de uma profissão, que convencionam colocar, por meio de uma organização interna, suas atividades e parte de seus recursos em comum, para assegurar a defesa e a representação da respectiva profissão, com vistas a melhorar suas condições de vida e trabalho” (1998, p. 547). Para José Martins CATHARINO, “é a associação trabalhista de pessoas, naturais ou jurídicas, dirigida e representada pelas primeiras, que tem por objetivo principal a defesa dos interesses total ou parcialmente comuns, da mesma profissão ou atividade, ou de profissões ou atividades similares ou conexas” (1977, p. 164). Em França, VERDIER, citado por NASCIMENTO, o define como “agrupamento constituído de pessoas físicas ou morais exercendo uma atividade profissional, tendo em vista assegurar a defesa dos seus interesses, a promoção da sua condição e a representação da sua profissão, para a ação coletiva de contestação e de participação na organização das profissões tendo em vista a elaboração e o desenvolvimento da política nacional em matéria econômica e social” (2005, p. 219).

---

3 Ley Federal Del Trabajo: “*Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.*”

4 Lei Sindical de Portugal: “*Artigo 2.º Para efeitos do presente diploma, entende-se por: [...] b) Sindicato - associação permanente de trabalhadores para defesa e promoção dos seus interesses socioprofissionais; [...]*”

Assim, percebe-se algumas constantes nos conceitos: organização ou associação, para tutela ou promoção de interesses profissionais, dos associados e das condições de trabalho da categoria representada. A profissionalidade para alguns autores é o que distingue os sindicatos de outros agrupamentos.

Na sistemática brasileira, os sindicatos não se confundem com sociedades, já que estas têm como fim último o lucro e há a *affectio societatis* entre os associados. Sindicatos são pessoas jurídicas de direito privado, restando desaparecida a possibilidade, defendida por parte da doutrina<sup>5</sup>, de constituírem personalidade de direito público, própria das concepções corporativistas.

Márcio Túlio VIANA, dissertando acerca do poder diretivo e dos sindicatos, parece coadunar com parte da doutrina que entende estar o movimento sindical passando por graves dificuldades, não defendendo a idéia de existir uma crise, mas o declínio da atividade representativa que desempenham. Assim, ele escreve:

*“Um dos sintomas desse declínio é a estratégia que o sindicalismo vem construindo para se manter vivo.*

*Ao invés de contestar o sistema [...], ou pelo menos roubar-lhe concessões, [...] vira-se de costas e refaz o percurso feito. A idéia já não é mais conquistar novos palmos de terreno – mas bater em retirada, passo a passo, defendendo o que for possível.*

---

5 Defende a concepção publicista de sindicato o jurista e sociólogo Oliveira Viana em *Problemas de Direito Sindical* (Rio de Janeiro: Max Limonad, S/D), pelo fato de os sindicatos, ao representar uma categoria, defenderem interesses coletivos devem ser públicos e únicos. Este posicionamento é tipicamente corporativista, ou seja, de intervencionismo do Estado no sistema sindical.

*[...] o sindicato tende a aderir a dois novos papéis:*

*1. [...] é chamado a barganhar as perdas em nível macro. Nessa hipótese, sua função é atuar diretamente na construção das novas leis.*

*2. [...] participar daquela mesma política em nível micro, ou seja, no campo do contrato coletivo.*

*[...]*

*Para o sindicato, essa nova prática legislativa pode significar algum tempo de sobrevivida.*

*[...] Desse modo, ele terá ainda alguma função efetiva a desempenhar, desacelerando a precarização – embora também a legitimando. E esse raciocínio pode levá-lo a aderir àquele processo”. (2005, p. 56 et seq.)*

## **1.2 Princípios**

Antes de tratar das contribuições corporativas e do veto presidencial ao art. 6º da Lei nº 11.648/2008, passaremos rapidamente pelos princípios organizativos da atividade sindical no intuito de entendermos melhor a atuação dos entes sindicais e suas limitações e prerrogativas.

Pode-se ter como princípio máximo a liberdade sindical que é subdividida em liberdade de associação, de organização e de administração. A simples garantia de existência de sindicatos não é suficiente para se entender a liberdade sindical, mas deve existir também uma liberdade plena do sindicato em relação ao Estado, ao mesmo tempo em que deve haver liberdade do associado em relação a organização sindical. Esta segunda concepção da liberdade sindical pode ser exemplificada pela pos-

sibilidade de o trabalhador/empregador se associar a qualquer sindicato, desde que a atividade tutelada pelo ente seja conexa à do interessado, ou se preferir não se associar a sindicato algum, sem, no entanto, ter sua atuação profissional prejudicada. É o que se convencionou chamar de liberdade de filiação.

A liberdade sindical está ligada à garantia de liberdade de associação. Amauri Mascaro NASCIMENTO entende ser a liberdade sindical modalidade específica da liberdade de associação. Observa o autor que a liberdade de associação esteve presente em todas as Constituições brasileiras, desde a de 1891 até a atual, de 1988, inclusive nas Constituições de 1937 e de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969. Contudo, nem sempre houve liberdade sindical. Assevera adiante que a “liberdade sindical não é um juízo de existência [...] [*mas*] um juízo de valor, dependendo do modo como o sindicato, em dada ordem jurídica, é concebido, nas suas relações com o Estado, com seus congêneres e com os seus representados” (2005, p. 145).

A liberdade de organização é regulamentada no direito brasileiro, sem que isso represente afronta ao princípio da liberdade sindical. Assim é que o Brasil adotou o sistema de unicidade sindical. É livre a organização em sindicatos, mas é vedada a existência de mais de um sindicato de mesma representatividade numa mesma base territorial. Esta opção do legislador pátrio se encontra na CLT, art. 516, e na Constituição de 1988, art. 8º, II. Entendemos como atenuante do sistema de unicidade a possibilidade, presente no art. 571 que remete ao parágrafo único do art. 570, da CLT, do desmembramento de categorias, representado pela dissociação de uma atividade ou profissão do sindicato principal, formando um novo sindicato. Este dispositivo se refere às atividades ou profissões similares ou conexas. Forma-se assim um segundo sindicato de representação de outra categoria, desdobramento da primeira, que

não configura duplicidade de sindicatos, proibida no ordenamento brasileiro<sup>6</sup>.

A liberdade de administração também é pilar da liberdade sindical, por efetivar a independência do sindicato em relação ao Estado e às interferências externas. Além disso, a liberdade de administração também se refere ao funcionamento interno do sindicato, em que deve prevalecer a democracia dos meios utilizados para atuação sindical, das eleições, da direção e das decisões tomadas. Assim, o controle e a fiscalização dos atos do sindicato devem ser executados por órgão interno do ente. Mas “não excluem a atuação jurisdicional quando provocada pelos interessados”, como ressalta NASCIMENTO (2005, p. 148) tendo em vista a disposição do art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988. Essa interpretação da liberdade sindical, como liberdade de administração, é a autonomia sindical, outro princípio que, conjugado com o da liberdade, constituem a base do sindicalismo contemporâneo.

Nota-se assim que a liberdade sindical é ampla, formada por diversas garantias, que protegem os representantes sindicais, o sindicato e seus associados. Quanto a esses últimos, a Convenção nº 98 da Organização Internacional do Trabalho dispõe que “os trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação tendente a menoscabar a liberdade sindical em relação ao seu emprego”.

Entretanto, não é a liberdade sindical direito absoluto. Justifica-se a restrição a esta liberdade quando necessária à própria manutenção do sistema de representatividade e da organização sindical, bem como para a efetividade da atuação dos sindicatos.

---

6 A Constituição de 1988 recepcionou o dispositivo, no entanto extinguiu a Comissão de Enquadramento Sindical do Ministério do Trabalho, que era responsável pela autorização da dissociação.

A liberdade sindical como princípio basilar do direito sindical deve ser conjugada “com os princípios do pluralismo, com a concepção do direito social e com a da autonomia coletiva dos particulares, fundamento da organização sindical e da negociação coletiva” (NASCIMENTO, 2005, p.143).

## 2. Contribuições corporativas e neocorporativismo

### 2.1 tributos: conceito e classificação

O tributo não estava definido nas Constituições brasileiras anteriores, tampouco está na atual, que em seu art. 146 dispõe ser de competência de lei complementar definir tributo e suas espécies.

O tributo, pelas lições de Geraldo ATALIBA, é o objeto da obrigação tributária, logo por ser objeto de uma obrigação, deve o tributo ser um comportamento, qual seja, o de levar dinheiro aos cofres públicos. Assim, ATALIBA pretende vencer a designação vulgar recorrente de ser o tributo o dinheiro levado aos cofres públicos. É o fazer que determina o tributo, o dinheiro é o objeto deste comportamento. O dinheiro é, portanto, o objeto do tributo, da prestação e não da obrigação (2000, p. 31 *et seq.*).

A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional, é Lei Ordinária que foi recebida pela Constituição de 1988, como entende a doutrina majoritária e vem entendendo a jurisprudência, com força de Lei Complementar, por dispor acerca de normas gerais de direito tributário. O CTN traz em seu artigo 3º um conceito de tributo que é bem aceito na doutrina<sup>7</sup> e condizente com as disposições da Constituição de 1988

---

7 O conceito presente no Código Tributário Nacional é aceito por doutrinadores como: Sacha Calmon Navarro COELHO (*Curso de direito tributário brasileiro*,

a respeito do Sistema Tributário Nacional, ainda que anterior a ela. O conceito é dado nos seguintes termos:

*“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*

São, portanto, elementos essenciais para se entender o conceito de tributo: 1) o caráter pecuniário; 2) a compulsoriedade; 3) não se tratar de sanção a ato ilícito (multa e indenização); 4) sujeição ao princípio da legalidade; 5) atividade vinculada mediante a qual é cobrado.

Geraldo ATALIBA, baseado na consistência da hipótese de incidência, na classificação dos tributos, subdivide-os em vinculados ou não vinculados.

*“É a materialidade do conceito do fato, descrito hipoteticamente pela h.i. [hipótese de incidência] que fornece o critério para classificação das espécies tributárias [...].*

*[...]*

*Pode-se dizer, portanto, que são tributos (1) vinculados aqueles cuja hipótese de incidência*

---

2008, p. 392); Misabel de Abreu Machado DERZI (Atual. Aliomar BALEEIRO, *Direito Tributário Brasileiro*, 1999, p. 63); Werther Botelho SPAGNOL (*As contribuições sociais no direito brasileiro*, 2002, p. 13); Geraldo ATALIBA (*Hipótese de incidência tributária*, 2000, p. 33); Regis Fernandes OLIVEIRA & Estevão HORVATH (*Manual de direito financeiro*, 2003, p.58); José Eduardo Soares de MELO (*Curso de direito tributário*, 2002, p.16); Bernardo Ribeiro de MORAES (*Compêndio de direito tributário*, 1996, p. 357). Doutrinadores que criticam o conceito presente no CTN, entre outros: Paulo Barros de CARVALHO (*Curso de direito tributário*, 1998, p. 74); Américo Masset LACOMBE (1980, p.259).

*consiste na descrição de uma atuação estatal (ou uma conseqüência desta). Nesse caso a lei põe uma atuação estatal no aspecto material da h.i.*

*São tributos (2) não vinculados aqueles cuja h.i. consiste na descrição de um fato qualquer que não seja atuação estatal. Isto é, a lei põe, como aspecto material da h.i., um fato qualquer não consistente em atividade estatal” (2000, p.130 et seq.).*

Assim, no sistema brasileiro, não vinculados seriam os impostos e vinculados as taxas e contribuições de melhoria. ATALIBA não analisa detidamente, nesta obra, o regime jurídico dos empréstimos compulsórios e das contribuições do art. 149, da Constituição de 1988 (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas). Em relação a estas duas espécies, diz apenas tratar-se de tributos, no entanto sua identificação não estaria na materialidade da hipótese de incidência, mas, figuras *sui generis* que são, nas “finalidades a que podem atender”. Ou seja, a Constituição “diz os objetivos financeiros de sua criação” (2000, p. 194), traça o “arquétipo básico das contribuições”, conferindo “liberdade relativa” ao legislador.

Assim, parece-nos que o autor se aproxima da concepção defendida por Werther SPAGNOL que leva em consideração o critério finalístico do mandamento da norma tributária para sua classificação nas diversas subespécies (2002, p. 69 *et seq.*).

Marco Aurélio GRECO compara o novo sistema trazido pela Constituição de 1988, que superou a repartição tripartite em impostos, taxas e contribuições, acrescentando a elas os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (art. 149,

da Constituição), à tentativa de classificar o ornitorrinco pelas ciências biológicas e referenciando Umberto ECO escreveu:

*“Esta classificação [hipótese de incidência atrelado ou não a uma atuação do Estado] apresenta inegáveis qualidades e sua utilidade demonstrou-se imensa nos últimos trinta anos. Porém, sofre com o imprevisto, aquilo que existe na realidade mas não encontra um enquadramento imediato e cristalino. Sofre quando surge um ornitorrinco (para usar o exemplo de Umberto Eco), figura que não encontrou espaço numa classificação ‘científica’ da época e demorou oitenta anos para ser ‘cientificamente classificado’ (através de uma mudança na classificação anterior)” (2000, p. 92).*

Werther SPAGNOL entende que uma classificação verdadeiramente útil dos tributos, ou seja, que possibilite “ao intérprete, por meio dela, analisar, entender e, principalmente, inferir o necessário controle sobre o exercício da atividade impositiva por parte do Poder Público”, deve levar em consideração a destinação constitucional dada ao produto da arrecadação, “tendo a Constituição outorgado as competências tributárias em função das despesas a serem atendidas pelo tributo” (2002, p. 69).

Assim, entende o autor que existem tributos fiscais ou não-afetados e tributos finalísticos ou afetados, levando em consideração a previsão pela norma constitucional da finalidade.

Como tributos fiscais, ou não-afetados, SPAGNOL elenca os impostos que, pela neutralidade do mandamento (a receita obtida através dos impostos é destinada à cobertura dos gastos

públicos em sua totalidade previstos no orçamento), são identificados pelo aspecto material da hipótese de incidência (como queria ATALIBA).

No outro extremo, entre os tributos finalísticos, ou afetados, encontram-se as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. As duas primeiras, em virtude “de o gasto público condicionar o surgimento do fato gerador, sua inferência se dará pala análise da hipótese, devendo esta ser descritiva de uma atuação estatal”. É importante frisar que ainda assim é preservado o caráter finalístico. As outras duas espécies, “em razão de a hipótese descrever um fato ou situação do contribuinte, tal qual nos impostos, será pelo destino da arrecadação explicitado no mandamento que identificaremos sua natureza específica” (SPAGNOL, 2002, p. 74).

Consideramos a classificação apresentada por Werther SPAGNOL mais didática, por isso reproduzimos o quadro explicativo, presente em sua obra *As contribuições sociais no direito brasileiro* (2002, p. 78). Esse quadro foi elaborado de acordo com o sistema imposto pela Constituição de 1988 que no art. 145, permite a instituição pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de (1) impostos, (2) taxas e (3) contribuições de melhoria e adiante, nos arts. 148 e 149, faculta à União instituir (4) empréstimos compulsórios e (5) contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

| <b>TRIBUTOS FISCAIS</b>                                    |
|--|
| Identificação da espécie pelo aspecto material da hipótese |
| a) Impostos  |

| <b>TRIBUTOS FINALÍSTICOS</b>                               |   |
|--|---|
| Identificação da espécie pelo aspecto material da hipótese | Identificação da espécie pelo aspecto finalístico do mandamento |
| a) Taxas   | a) Contribuições  |
| b) Contribuição de Melhoria                                | b) Empréstimos Compulsórios                                     |

Fonte: SPAGNOL, Werther Botelho. As contribuições sociais no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 78.

Esse nosso posicionamento acompanha o apresentado por Simone FERNANDES, que estudando as contribuições neo-corporativas (contribuições no interesse de categorias profissionais ou econômicas), leciona:

*“Esse modelo [apresentado por Werther SPAGNOL] confere uma estrutura normativa diferenciada às contribuições especiais, que possibilita sua distinção das demais espécies tributárias, amparando por conseqüência, sua autonomia. Lembramos, ademais, que o legislador constituinte conferiu-lhes regime jurídico diferenciado, o que fortalece essa conclusão” (2005, p. 185).*

As contribuições sindicais estão inseridas no conceito das contribuições especiais previstas no art. 149, da Constituição de 1988. As tomamos como contribuições típicas e sinalagmáticas, ao contrário do que defende Sacha Calmon Navarro COELHO quando diz:

*“As contribuições corporativas são odiosas e antiquadas, nasceram com o fascismo e os governos autoritários ou intervencionistas do entreguerras (1920-1940). Em verdade as próprias categorias econômicas e sindicais deveriam ter a liberdade de se organizarem e se autodisciplinarem com contribuições estatutárias, votadas pelos seus próprios membros e pagas pelos mesmos, sem intermediação do Estado.*

[...]

*c) nas [contribuições] corporativas (sindicais e associativas<sup>8</sup>) se paga um quantum fixo per capita (um dia de salário, v.g., é do sindicato). O que recebe em troca, de modo específico, pessoal, mediata ou imediatamente? Absolutamente nada. Supõe-se que os órgãos de classe zelem por seus filiados e lutem por seus interesses. O Estado empresta o seu poder de tributar em favor da manutenção desses órgãos, e é só o que faz. Os grupos de corporação pagam para obter a defesa de seus interesses.” (2008, p. 449 et seq.)*

---

8 O autor ao decompor as contribuições corporativas se refere à contribuição sindical e à associativa, que se trata da contribuição que neste trabalho denominamos confederativa, prevista na Constituição de 1988, no art. 8º, inciso IV. Entendemos, de acordo com Sérgio Pinto MARTINS e com a pacífica jurisprudência do STF (Súmula 666/STF / REExt 198.092-3-SP, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJU 16-10-1996 / REExt 189443-1, Rel. Ministro Ilmar Galvão, DJU 11-04-1997 / REExt 195885-DF, Rel. Ministro Nelson Jobim, DJU 27-08-1999 / REExt 193174-SP, Rel. Ministro Octávio Gallotti, DJU 09-06-200 / REExt 251252-MG, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJU 20-10-2000 / AgRgAI 657096-7, Rel. Ministro Celso de Mello, DJU 24-08-2007), não possuir natureza tributária tanto a contribuição confederativa como a assistencial. Contudo, todas elas participam das receitas dos entes sindicais.

Assim defende o autor que a simples finalidade, nas contribuições, não as “autonomiza como espécie tributária”. Apesar de concordamos com a premente necessidade de extinção das contribuições corporativas, em especial da contribuição sindical, discordamos da inexistência de caráter sinalagmático em tais exações. Dessa forma, esposamos do entendimento de Simone FERNANDES segundo o qual o sujeito passivo das contribuições corporativas (logo, das contribuições sindicais) auferem vantagens da atuação dos entes sindicais e conselhos, beneficiários da contribuição. Esses benefícios que os contribuintes percebem se encontram na própria atuação dos entes sindicais, como representantes da categoria. Isso porque os entes sindicais atuam como representantes da categoria e não de seus associados apenas. Contudo, é importante frisar que, ao nosso juízo, o caráter sinalagmático que identificamos nessas contribuições não é suficiente para justificar a permanência delas no sistema tributário brasileiro.

## 2.2. Histórico

Por contribuições corporativas, usualmente, entende-se todas as contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais ou econômicas, de acordo com o art. 149 da Constituição de 1988. No presente estudo, tomamos pela expressão contribuições corporativas apenas aquelas dirigidas aos entes sindicais, não necessariamente de natureza tributária, quais sejam: a contribuição sindical, a confederativa, a assistencial e a mensalidade dos membros<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Logo, contribuição, na expressão contribuição corporativa, nesse trabalho, não está empregada em seu sentido científico, conforme a disposição do art. 149 da Constituição de 1988, mas significando os recursos recebidos pelos entes sindicais, enquanto componentes de um sistema corporativo (nos moldes pensados por Getúlio Vargas).

A Constituição de 1937 previa, no art. 138, que “o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de [...] impor-lhes contribuições [...]”. Nesta fase, portanto, “o sindicato exercia função delegada de poder público, sendo que as pessoas pagavam contribuições aos sindicatos apenas por pertencer à categoria profissional ou econômica” (MARTINS, 1998, p. 22). Nesse sistema, os sindicatos tinham o poder de instituir a contribuição, ou seja, competência ativa tributária em relação a tais exações.

O Decreto-lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, regulamentou a previsão do art. 138 da Constituição de 1937, estabelecendo a prerrogativa de os sindicatos instituírem contribuições, cobradas de toda a categoria, independentemente de filiação. Pelo art. 35, o valor referente à contribuição seria descontado pelo empregador na folha de pagamento dos empregados.

No ano seguinte, foi editado o Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940, que denominou a contribuição destinada aos sindicatos de “imposto sindical” e estabeleceu que seria devido anualmente, sendo que do trabalhador seria descontado diretamente na folha de pagamento o valor referente a um dia de trabalho e do empregador o valor devido seria calculado sobre o capital social.

Essas disposições foram reunidas sistematicamente na CLT, que passou assim a regular a matéria nos arts. 578 a 610. A Constituição de 1946 não se refere expressamente ao “imposto sindical”, mas entendeu-se à época recepcionada a parte da CLT referente ao “imposto” por continuar o sindicato a exercer função delegada de poder público. Simone FERNANDES defende que a partir da Constituição de 1946 o sindicato deixou de ter competência tributária em relação às contribuições,

já que não mais havia dispositivo expresso no texto constitucional. Portanto, o art. 513, alínea *e*, da CLT, que prevê essa competência dos sindicatos, não foi desde então recepcionado pelas Constituições brasileiras (2005, p. 269 *et seq.*).

Em 1966, ao CTN foi acrescentado o art. 217, que alterava o *nomem juris* do “imposto sindical” para contribuição sindical. Foi apenas alteração na denominação da exação, que desde o princípio de sua existência funcionou como uma contribuição, tendo destinação específica.

A Constituição de 1967, mesmo com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, deu respaldo à cobrança da contribuição sindical de forma expressa no art. 159 e após a Emenda no art. 166, § 1º.

Pela Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, alterou-se o art. 43 da Constituição, colocando no rol de atribuições do Congresso Nacional o de dispor sobre as contribuições sociais, inclusive o previsto no § 1º do art. 166. Dessa forma, a capacidade tributária ativa (possibilidade de arrecadar e aplicar as receitas provenientes da contribuição) continuava sendo dos sindicatos, mas a competência legislativa seria da União, por disposição constitucional expressa.

Alteraram a regulamentação dada na CLT à contribuição: o Decreto-lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971; a Lei nº 6.386, de 9 de dezembro de 1976; a Lei nº 7.047, de 1º de dezembro de 1982; principalmente quanto ao valor devido pelos profissionais liberais e pelos trabalhadores rurais.

A Constituição de 1988, relativamente às contribuições corporativas, inovou ao possibilitar a cobrança da contribuição confederativa (que objetivava “dar respaldo constitucional à

cobrança da contribuição assistencial prevista em normas coletivas, extinguindo a contribuição sindical, que é manifestamente incompatível com a liberdade sindical” MARTINS, 1998, p. 26). Isso porque a contribuição sindical era descontada da folha de pagamento de todos os trabalhadores ou empregadores da categoria profissional, sem cogitar da existência de filiação às entidades sindicais pelos contribuintes.

No entanto, o texto final aprovado pela Assembléia Constituinte, devido às emendas sofridas, instituiu a contribuição confederativa, sem, contudo, substituir a contribuição assistencial ou extinguir a contribuição sindical, já que foi recepcionado a parte da CLT que trata da matéria. O art. 8º, inciso IV, da Constituição de 1988, tem a seguinte redação:

*“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”. (grifos nossos)*

Percebe-se, assim, que após a Constituição de 1988 a cobrança da contribuição sindical permaneceu e foi instituída essa outra contribuição que é a confederativa<sup>10</sup>. Sobre o assunto esclarecem Celso BASTOS e Ives Gandra MARTINS, em obra de 1989:

---

10 Esse entendimento foi, inclusive, recepcionado pelo STF nos julgamentos do RE 180745, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 10-15-1998 e do ADI-MC 1.076, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 15-06-1994.

*“Uma interpretação otimista poderia vislumbrar aí [inciso IV do art. 8º da Constituição] uma tímida tentativa de preparar o terreno para uma supressão futura do próprio imposto sindical [sic]. Na medida em que funcione a contento o sistema voluntário de financiamento, ficará muito difícil às lideranças sindicais tentarem legitimar a atual cobrança compulsória. Parece ser, pois, uma solução intermediária, com propósitos de ganhar tempo, inclusive de molde a propiciar ao sindicalismo ocasião para adaptar-se à nova sistemática” (1989, p. 520).*

Desde então diversos projetos de leis passaram pelo Congresso Nacional tendentes a extinguir a contribuição sindical, sem alcançarem êxito. Já em 1989, o Projeto de Lei nº 3.669 pretendeu extinguir a contribuição progressivamente até sua total extinção em 1996. Foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas não foi dado seguimento ao projeto. Em 1990, quatro Medidas Provisórias do Presidente Fernando Collor foram editadas no sentido de suprimir a contribuição, entretanto não foram convertidas em leis. A última delas chegou a ter seu projeto de conversão (nº 58/90) aprovado e posteriormente vetado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 22, de 1991. O adiamento da eliminação da contribuição sindical é justificado pela contrariedade do interesse público. Fernando Collor não aceitou a extinção gradual da contribuição sindical, defendia sua supressão total e imediata, porque sendo “obrigatória onera indiscriminadamente os trabalhadores, bem como as empresas; conspira contra a modernização das relações de trabalho no País; vulnera o princípio da liberdade sindical [...]”.

Mais recentemente, a partir de 2003, no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, voltou à discussão a supressão da con-

tribuição sindical “de forma gradativa [...] com a criação de uma taxa negocial, vinculada à negociação coletiva que garanta benefícios para o trabalhador. Pretende-se, ainda, estabelecer critérios de representatividade para que um sindicato seja criado, acabando com a unicidade sindical” (FERNANDES, 2005, p. 255).

Pela atual regulamentação o sistema sindical é financiado: 1) pela mensalidade paga pelos membros associados voluntariamente, definida pela assembléia do sindicato. Tem natureza privada e é prevista pelo art. 548, alínea b, da CLT; 2) pela contribuição assistencial, jurisprudencialmente legitimada<sup>11</sup>, fixada em acordos, origina-se por trabalhos de representação exercidos pelo sindicato em defesa de interesses de seus membros; 3) pela contribuição confederativa<sup>12</sup>, que se destina à manutenção do sistema de representação dos entes sindicais. Está prevista no art. 8º, inciso IV, da Constituição e é repartida entre as

---

11 Inicialmente a contribuição assistencial se fundava na possibilidade de os sindicatos instituírem contribuições, presente no art. 513, alínea e, da CLT, não recepcionado pelas Constituições posteriores à de 1937. Hoje, a validade desta contribuição se encontra na jurisprudência do STF e do TST, sendo que o primeiro reconheceu, em 2001, que a contribuição assistencial é devida por todos os membros da categoria profissional e não só os associados ao respectivo sindicato (Rext 189.960-3/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, DJU 10-08-2001). Trata-se, contudo, de precedente isolado. O STF, sob o argumento de que a análise da questão demanda o exame de normas infraconstitucionais, não tem apreciado a controvérsia (AI 654.603-DF, Rel. Gilmar Mendes, DJU 08-08-2007 / REAgRg 226203-RS, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJU 14-03-2008 / AIAGRg 657925-SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 14-09-2007).

12 A contribuição confederativa não tem natureza jurídica tributária. Havia discussão a este respeito, mas o STF entendeu pela não existência de natureza tributária na contribuição confederativa (STF, REExt 189443-1, Rel. Ilmar Galvão, DJU 11-04-1997). Autores, como Simone FERNANDES, defendem a natureza tributária da contribuição confederativa, mediante lei que a institua (2005, p. 261 *et seq.*). No nosso entendimento, a despeito de posicionamentos contrários e do emprego da denominação “contribuição”, tal exação não configura a previsão do art. 149, da Constituição de 1988.

confederações, as federações e os sindicatos<sup>13</sup>; 4) e pela contribuição sindical que tem por finalidade o custeio de atividades essenciais dos sindicatos e outras previstas em lei.

No entendimento de Simone FERNANDES a contribuição sindical atualmente prevista não é a mesma exigida antes da Constituição de 1988, já que sua antiga destinação foi usada para a contribuição confederativa, ou seja, a manutenção do sistema de representação. Assim, para a autora, à contribuição sindical resta somente prestar-se “ao custeio dos serviços sociais elencados no [...] art. 592 da CLT”, não constituindo para ela verdadeira “contribuição instituída no interesse das categorias profissionais e econômicas na forma do art. 149 da Constituição” (2005, p. 260). Neste ponto, discordamos da autora porque entendemos ser possível a coexistência dessas duas contribuições, já que têm naturezas diferentes.

A contribuição confederativa tem natureza não-tributária, tem fixação facultativa pelos sindicatos, depende da vontade do filiado em contribuir<sup>14</sup> e tem por finalidade o custeio do sistema confederativo, isto é, o financiamento das atividades dos entes sindicais. Por outro lado, a contribuição sindical tem natureza tributária, é imposta a toda categoria econômica e sua arrecadação se destina às entidades sindicais de acordo com a partilha prevista no art. 589, da CLT (além da parcela que se destina aos programas do Ministério do Trabalho e Emprego). Mas esse produto deve ser empregado não só nas atividades de

---

13 Pela lei 11.648/2008 as centrais passaram a compor de maneira efetiva o sistema de representação sindical brasileiro, logo acreditamos que elas têm direito à participação na arrecadação da contribuição confederativa, ainda que o dispositivo constitucional não faça previsão expressa por ser anterior à criação da figura legal da central sindical.

14 Essas duas idéias, da faculdade na fixação e na contribuição, são desenvolvidas por Sérgio Pinto MARTINS (*Contribuições Sindicais*, 1998, p. 105).

representação, mas também nas de assistência, que também é função desses entes, presente no art. 592, da CLT.

O que defende Simone FERNANDES é que a contribuição sindical passando a financiar as atividades assistencialistas dos sindicatos deixou de representar uma modalidade de contribuição neocorporativa e foi transmutada em contribuição social genérica. Em nosso entendimento, a destinação da arrecadação estando relacionada às atividades lícitas do sindicato, inclusive as relacionadas à representação da categoria, mesmo que de caráter assistencialistas não desfiguram sua corporatividade<sup>15</sup>. Ademais, a diferença do posicionamento da autora e do que nós adotamos se baseia essencialmente na natureza jurídica que percebemos nessas contribuições.

Identificado, por meio desse histórico, o atual tratamento dispensado às contribuições corporativas pela doutrina e legislação brasileiras, trataremos adiante da contribuição sindical, por ser ela alvo de maiores questionamentos e pelo fato da Lei nº 11.648/2008 se referir expressamente em seus arts. 5º e 6º à contribuição sindical e ao controle a ser exercido sobre os valores auferidos com essa arrecadação<sup>16</sup>.

## 2.3 Contribuição Sindical

Como já ressaltado, a contribuição sindical corresponde ao

---

15 Concordamos que a neocorporatividade esteja desconfigurada, conforme será defendido no item 2.3, no entanto permanece a contribuição sindical como contribuição corporativa (instituída no interesse de categorias profissionais ou econômicas).

16 Na realidade, o art. 6º vetado da Lei 11.648/2008 se referia ao controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre todos os recursos públicos recebidos pelas entidades sindicais, ou seja, o controle público estava previsto não só para as contribuições sindicais, mas também para a contribuição confederativa e para os demais recursos públicos.

antigo “imposto sindical”, que teve pelo CTN, seu *nomem juris* alterado. É regulado pelos arts. 578 a 610 da CLT que foram recepcionados pela Constituição de 1988 no art. 8º, inciso IV, *in fine*.

O recolhimento da contribuição sindical é compulsório e anual, pelo art. 580 da CLT os valores são: para o trabalhador referente a um dia de trabalho; para o empregador referente a uma porcentagem do capital social; e para os trabalhadores autônomos e profissionais liberais toma-se por base um percentual fixo. A disciplina relativa aos empregadores e trabalhadores rurais é dada pelo Decreto-lei nº 1.166, de 5 de abril de 1971, e será para os empregadores empresários referentes a uma porcentagem do capital social e dos não empresários calculados sobre o ITR (Imposto Territorial Rural). Quanto aos trabalhadores rurais será descontado dos seus respectivos salários, pelos empregadores, o valor referente a um dia de trabalho tomando-se por base o salário mínimo regional. Para ambos, a contribuição será recolhida juntamente ao ITR.

Os valores arrecadados por meio da contribuição são repartidos, após a Lei nº 11.648/2008 que alterou o art. 589 da CLT, entre as centrais sindicais, as confederações, as federações, os sindicatos e a “Conta Especial Emprego e Salário”, de acordo com os percentuais previstos no artigo. Quanto a esta última destinação discute-se, tendo em vista a liberdade sindical, a interferência do Poder Público, já que se entende que não deveria ser parte da arrecadação da contribuição sindical remetida à satisfação de programas do Ministério do Trabalho e Emprego. Nesse sentido adverte Octavio Bueno MAGNO, citado por Sérgio MARTINS:

*“não interferir é conceito de sentido mais amplo: denota o reconhecimento da autonomia sindical,*

*ou seja, do direito do sindicato de auto-regrar os próprios interesses. Não interferir se traduz por não se intrometer o Poder Público na vida do sindicato, não se imiscuir nos assuntos de seu interesse, não se beneficiar com a atuação ou concretização deste. Dentro de tal perspectiva, é claro que a contribuição sindical, destinada ao incremento da atividade sindical, não pode ser desviada para fins não sindicais, isto é, a satisfação de programas do Ministério do Trabalho e da Administração” (1998, p. 69).*

É, portanto, tensa a relação existente entre a destinação de parte da arrecadação à Conta Especial Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego, sendo que há entendimento pela sua inconstitucionalidade, por ser o sistema sindical constituído por entidades privadas e por ter a União competência para legislar sobre a contribuição sindical, mas não ter capacidade ativa para arrecadar. Afinal, como salienta Simone FERNANDES:

*“que tipo de contribuição no interesse de categorias econômicas é essa que não reverte, necessariamente, em benefício da entidade delegatária de Poder Público federal, possuindo parcela que se destina aos cofres da União? Que tipo de contribuição no interesse de categorias econômicas é essa que pode ser exigida independentemente da existência de um sindicato que represente a categoria, sendo, na hipótese, integralmente dirigida aos cofres da União<sup>17</sup>?” (2005, p. 258)*

---

17 Simone FERNANDES se refere à disposição do art. 590, §3º, o qual possibilita, não havendo sindicato ou entidade sindical de grau superior ou central sindical, que seja todo o valor arrecadado pela contribuição sindical creditado à “Conta Especial Emprego Salário” do Ministério do Trabalho e do Emprego.

Por outro lado, pode-se entender que por ter a contribuição sindical natureza tributária, recebe o Ministério do Trabalho e Emprego a parcela do tributo que seria destinada ao governo. Pela Constituição de 1988, cabe à lei que instituir o tributo determinar a repartição dos valores arrecadados. Assim, tendo sido a CLT recepcionada pela Constituição, a repartição estabelecida no art. 589 não seria inconstitucional.

Seja como for, a regulamentação da contribuição sindical, mesmo após a recente alteração engendrada pela Lei nº 11.648/2008, destina 10% da receita obtida com a arrecadação da contribuição à “Conta Especial Emprego e Salário” do Ministério do Trabalho e Emprego.

A questão da aplicação dos valores arrecadados através da contribuição sindical é definida tendo em vista a cisão operada pelo art. 8º, inciso IV, da Constituição ao prever uma contribuição confederativa, destinada ao custeio do sistema confederativo de representação. Esse dispositivo reduziu o campo de aplicação da contribuição sindical, que, seguindo o raciocínio de Simone FERNANDES, é reservada apenas para “o custeio dos serviços assistenciais elencados no art. 592 da Consolidação das Leis do Trabalho” (2005, p. 257). Nesse mesmo sentido, prossegue a autora observando que se a responsabilidade para custear o sistema confederativo é da contribuição confederativa, a destinação que o art. 589 da CLT dá aos recursos arrecadados com a contribuição sindical para as confederações e federações seria inconstitucional, como já ressaltado anteriormente, posicionamento que não compartilhamos.

O corporativismo brasileiro, herança deixada por Getúlio Vargas, posicionava o Estado como coordenador de atividades de interesse público que eram exercidas por corporações. Essas corporações funcionavam como prolongamentos do Estado

e tinham a prerrogativa de instituir contribuições para financiar sua estrutura. Desempenhavam atividades de assistência e de órgãos de consulta para o governo, por isso a necessidade da arrecadação de contribuições parafiscais. A parafiscalidade era o mecanismo utilizado para mascarar a indefinição a respeito dessas contribuições. Na verdade, o sistema corporativo instituído por Getúlio Vargas visava a um maior controle das atividades desses entes ao integrá-los à Administração Pública.

Vencido esse sistema pela instituição de um Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição de 1988, passa-se a observar o surgimento de um novo corporativismo. Pelo neocorporativismo, como vem sendo chamado, o Estado (democrático-participativo) consciente da necessidade de participação nas atividades governamentais dos variados grupos que constituem a sociedade e pelo reconhecimento da ineficiência de uma ordem normativa imposta, passa a valorar as associações representativas, tais como “o cooperativismo e outras formas de associativismo”. Esse posicionamento está explícito no art. 174, §2º, da Constituição de 1988.

Nesse sentido, em artigo publicado na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Misabel DERZI percebe os reflexos do corporativismo no direito tributário, ou seja, a ampliação da atuação do Estado por meio de entidades associadas ao Poder Público, constituindo verdadeiras parcerias, lecionando:

*“A formação do direito e sua aplicação – mesmo no campo tributário – parecem cada vez mais negociadas. Diferentes alternativas, para a resolução das controvérsias tributárias com a participação ativa do contribuinte ou seu consenso, são adotadas em ordens jurídicas distintas, com limites mais ou menos estreitos, como*

*a transação, os acordos prévios de valoração de bases, e arbitragem [...]*

*Nesse contexto, examinemos duas questões relevantes:*

*a) o corporativismo e a complexidade social acarretam a proliferação de tributos ‘especiais’, chamados de contribuições, assim como uma altamente diversificada rede de benefícios, regimes especiais, exclusões, isenções, com que, aos poucos, vão rareando ou se alterando as normas legais, gerais e isonômicas, postas pelo Poder Legislativo; (Subsunção da ação legislativa em matéria tributária, agora permeável à complexidade cultural e ao corporativismo) [...]” (grifos da autora) (2003, p. 157).*

Quanto a estrutura sindical, entendemos, seguindo o entendimento de Sérgio MARTINS e Simone FERNANDES, sua estrutura ainda guarda vestígios do corporativismo do Estado Novo, como a contribuição sindical compulsória e a unicidade sindical. Assim, não configura realmente a relação entre o Estado e os sindicatos verdadeira parceria social, pois há uma colaboração obrigatória presente na Constituição e “somente sindicatos plúrimos”, nos dizeres de Simone FERNANDES, “podem caracterizar-se como parceiros sociais do Estado Democrático de Direito, refletindo uma verdadeira democracia participativa” (2005, p. 245).

Concluimos a esse respeito, então, que a cobrança de contribuições para o custeio das atividades de representação, e demais atividades previstas em lei, dos entes sindicais (centrais, confederações, federações e sindicatos) é legítima. Não configuram o que se denomina contribuições neocorporativas, por

não constituírem essas entidades verdadeira parceria com o Poder Público, mas apenas um exercício colaborativo de prerrogativas constitucionais. Defendemos, portanto, a classificação dessas contribuições, sobremaneira a contribuição sindical (a nosso ver, a única de natureza tributária), como contribuições corporativas, nos moldes do antigo sistema corporativo.

Logo, valer-se de contribuições para o custeio de atividades dirigidas ao atendimento de interesses individuais ou à prestação de atividades assistenciais não coaduna com a essência das contribuições do art. 149 da Constituição de 1988, exceto se esta atuação fizer parte das atividades legalmente cabíveis à entidade beneficiária de tal contribuição. No caso das contribuições sindicais, que são devidas aos sindicatos por todos os trabalhadores e empregadores, independente de filiação, assim independente de aferição de benefício pelas prestações assistenciais<sup>18</sup>, configura, no nosso entendimento, contribuição conforme prevista no art. 149 da Constituição, à medida que, sendo esses recursos utilizados também para o financiamento das atividades de representação, beneficiam não só os associados dos sindicatos, mas toda a categoria profissional.

Ainda que a posição adotada nesse trabalho seja a de identificar a contribuição sindical como contribuição de interes-

---

18 Usualmente, as atividades de assistência oferecidas pelos entes sindicais são passíveis de aferição somente pelos membros associados ao respectivo ente. Assim, entendemos que a contribuição sindical não deve ser empregada em sua totalidade para o financiamento dessas atividades, já que os sujeitos passivos da obrigação tributária não necessariamente receberão os benefícios produzidos pela sua contribuição. E se tratando de contribuição, tributo vinculado, é fundamental que receba o contribuinte a devida contraprestação. ATALIBA (2000), por outro lado, no capítulo “Cunho ‘especial’ do tributo” ressalta a existência de liberdade conferida ao legislador quanto à estrutura da hipótese de incidência das contribuições, assim, é possível que contribuição tenha por hipótese de incidência verdadeiro imposto.

se de categorias profissionais e econômicas, reconhecemos que ela surgiu como mecanismo para controle pelo Poder Público dos entes sindicais, que através da arrecadação dos recursos transformou-se em entidades prestadoras de serviço sociais, conforme leciona José Rodrigo RODRIGUEZ, citado por Simone FERNANDES (2005, p. 251). Logo, hoje, como entidades de direito privado e por receberem recursos provenientes de outras fontes, não mais se justifica sobrecarregar o trabalhador e o empregador com tal múnus. Faz-se mister observar que a contribuição sindical só abastece os cofres dos entes sindicais, fazendo com que eles não se empenhem em obter mais associados (já que têm garantido certo montante de recursos), assim enfraquecendo o sistema de representação e o sindicalismo. Observa Simone FERNANDES, apoiada em informações de José RODRIGUEZ e de Adalberto CARDOSO, “que para a metade dos sindicatos brasileiros a renda conseguida com a contribuição sindical representa menos de 30% de suas receitas” (2005, p.252).

Entendemos, portanto, ser a contribuição sindical uma aberração por representar a insistência num modelo corporativista pouco eficiente nos dias atuais (ainda que legitimado na Constituição), que só alimenta um sistema sindical rico, nas finanças, e pobre, na representatividade.

### **3. Lei nº 11.648/2008 e o veto presidencial: controle e fiscalização**

A Lei 11.648, de 31 de março de 2008, que reconhece formalmente as centrais sindicais e, assim, altera dispositivos da CLT, principalmente em relação à repartição das receitas auferidas pela contribuição sindical, foi sancionada pelo Presidente da República com veto ao art. 6º.

O veto foi aposto ouvidos os Ministérios da Justiça e do Trabalho e Emprego. O dispositivo possuía a seguinte redação:

*“Art. 6º Os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, e de outros recursos públicos que porventura venham a receber”.*

O artigo vetado se justificava na estrutura do projeto pela necessidade de que a aplicação de recursos públicos seja controlada pelo Estado. Referia-se não somente à arrecadação da contribuição sindical, mas de todos os recursos recebidos pelos entes sindicais do Poder Público. Essa necessidade encontra respaldo no art. 70 da Constituição de 1988, que dispõe:

*“Art. 70 [...]*

*Parágrafo único. Prestará cotas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”*

Ou seja, o art. 6º da lei, era simples projeção do que se encontra em disposição explícita da Constituição.

A Mensagem nº 139, de 31 de março de 2008, apresenta como motivo determinante do veto a inconstitucionalidade do dispositivo, tendo em vista o art. 8º, inciso I, da Constituição de

1988, que veda ao Poder Público interferir e intervir “na organização sindical, em face o princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais”.

É certo que deve o Poder Público não interferir na administração das entidades sindicais que, a partir do momento que deixaram de ser delegatárias de função pública, atingiram o direito à plena liberdade e à autonomia, garantias essas já discutidas anteriormente quando tratamos dos princípios que regem a atividade associativa sindical brasileira.

Contudo, cabe analisarmos se o controle pelo Tribunal de Contas da União da aplicação dos recursos públicos recebidos pelos entes sindicais representa realmente interferência da gestão dessas entidades.

O Tribunal de Contas da União é, pelo art. 71 da Constituição, órgão de auxílio ao controle externo de responsabilidade do Congresso Nacional. Tem função técnica, de auditoria e de julgamento das contas de entidades e pessoas que recebem ou administrem dinheiros, bens ou valores públicos (exceto do Chefe do Poder Executivo). É órgão independente dos três poderes, embora esteja inserido no âmbito do Poder Legislativo. Nesse sentido, o Tribunal de Contas analisa as contas quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade.

Assim, entendemos que a atividade desempenhada pelo Tribunal de Contas não agride o princípio da autonomia sindical, porque não interfere na destinação dos recursos ou nas atividades e programas a serem realizados pelos entes sindicais. A análise das contas, restrita aos recursos recebidos do Poder Público, apenas verifica se a aplicação desses recursos está de acordo com outros princípios constitucionais, como o da

legalidade e economicidade. Ademais, a atuação do Tribunal de Contas concretiza o princípio da publicidade, previsto na Constituição, tornando públicas as contas de quem recebe recursos do Estado<sup>19</sup>.

Esse entendimento está de acordo com a lição de Misabel DERZI, em nota de atualização à obra de Aliomar BALEEIRO:

*“Ora, inegavelmente, o tributo tem destinação pública. Esse é um princípio constitucional implícito, como sempre alertou Aliomar Baleeiro. E se, para o custeio da atividade de uma pessoa pública ou privada, é instituído um tributo, por expressa autorização constitucional, o controle do emprego do produto arrecadado é decorrência lógica da natureza pública e obrigatória da exação fiscal, incontornável para o cidadão-contribuinte.*

*Não há de se ver nisso uma interferência indevida do Estado em sindicatos [...] como esses entes são beneficiados com a arrecadação de tributos, especialmente criados para financiá-los [...] não teria sentido ser indiferente o justo emprego do produto desses mesmos tributos.”*  
(1997, p. 597 et seq.).

Percebemos, portanto, um equívoco quanto à motivação que levou ao veto do art. 6º da Lei 11.648/2008. O controle e fiscalização das contas de pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, no que se refere aos recursos arrecadados pelo Poder Público e a elas transferidos, é fundamental em um Estado De-

---

19 V. jurisprudência do STF: MS 25092-DF, Rel. Ministro Carlos Velloso, DJU 17-03-2007.

mocrático de Direito. A transparência das finanças públicas, a economicidade, a publicidade da destinação dos recursos e a legalidade são princípios basilares do nosso Estado e a aplicação desses princípios não agride outros como o da autonomia e da liberdade associativa e sindical, ao contrário do que se apreende pela Mensagem nº 139/2008 da Presidência da República.

Faz-se mister, contudo, ressaltar que a autonomia sindical não estará sendo lesada quando o controle do Tribunal de Contas se restringir aos recursos arrecadados e destinados aos entes sindicais. Quanto aos recursos auferidos por essas entidades através de outras fontes não-públicas não é conveniente a fiscalização pelo Poder Público, o que configuraria séria agressão à autonomia sindical e mesmo ao nosso Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição de 1988.

## **Conclusão**

A princípio analisamos a estrutura sindical brasileira, modificada recentemente pela formalização das centrais sindicais como entes de cúpula, e o tratamento dispensado pelo ordenamento jurídico às contribuições sindicais, dentro do paradigma de contribuições corporativas e neocorporativas. Com esse estudo preliminar, assentados os conceitos e entendimentos, objetivávamos verificar a pertinência do veto presidencial ao art. 6º da Lei nº 11.648/2008 por entendermos que sua motivação, presente na Mensagem nº 139/2008 da Presidência da República, não justificava satisfatoriamente a decisão.

O artigo vetado da Lei nº 11.648/2008 repetia, desnecessariamente, disposição Constitucional.

Para José Afonso da SILVA “aplicabilidade significa a qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico diz-se da nor-

ma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos” (2003, p. 13). Assim, classifica as normas constitucionais em: 1) normas de eficácia plena: têm aplicabilidade imediata, logo independem de regulamentação posterior para sua aplicação; 2) normas de eficácia contida: da mesma forma, têm aplicabilidade imediata e integral, no entanto admitem regulamentação posterior que verse sobre sua aplicação; e 3) normas de eficácia limitada: têm aplicabilidade mediata e contida, necessita de norma infraconstitucional que regule sua aplicação.

Não há porque não identificar no art. 70 da Constituição, que autoriza o controle e a fiscalização das contas de pessoas que recebam recursos públicos, eficácia plena, logo sendo auto-aplicável. O que nos leva à conclusão de que o veto presidencial ao art. 6º da Lei 11.648/2008 na prática não deverá ter o efeito de impedir o controle pelo Tribunal de Contas da aplicação dos recursos recebidos pelos entes sindicais do Poder Público, porque existe a disposição constitucional que a legitima.

Assim, o veto presidencial atingiu dispositivo ocioso que na sistemática do ordenamento jurídico era desnecessário, prevalecendo o art. 70 da Constituição de 1988. Ou seja, no nosso entendimento as contas dos entes sindicais, relativas à aplicação de recursos de origem pública, devem ser analisadas e julgadas pelo Tribunal de Contas da União, porque a Constituição exige esse controle (1) expressamente no art. 70 e (2) no art. 1º, *in fine*, quando dispõe ser o Brasil um Estado Democrático de Direito, regido, portanto, por todos os princípios e todas as garantias inerentes a esse modelo, calcado na origem popular do poder e na prevalência da legalidade.

## Referências Bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 210 p.

BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 7 ed. Atual. DERZI, Misabel de Abreu Machado. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 859 p.

BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.

CATHARINO, José Martins. Tratado elementar de direito sindical. São Paulo: LTr, 1977. 416 p.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 918 p.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Pós-modernismo e tributos: complexidade, descrença e corporativismo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 88, p. 149-176, dez. 2003.

FERNANDES, Simone Lemos. Contribuições neocorporativas na Constituição e nas leis. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 306 p.

GOMES, Orlando & GOTTSCHALK, Elson. Curso de direito do trabalho. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. 746 p.

GRECO, Marco Aurélio. Contribuições (uma figura *sui generis*). São Paulo: Dialética, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto. Contribuições sindicais. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 154 p.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 4 ed. São Paulo: LTr, 2005. 668 p.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 298 p.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 270 p.

SPAGNOL, Werther Botelho. *As contribuições sociais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 160 p.

VIANA, Márcio Túlio. Poder diretivo e sindicato: entre a opressão e a resistência. *Caderno Jurídico Escola Judicial 10ª Região, Brasília*, v. 4, n. 6, p. 11-69, 2005

