

APONTAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMPULSÓRIA NO CONTEXTO PÓS-REFORMA

André Franco de Oliveira Passos

Sandro Lunard Nicoladeli

Giovani Soares do Nascimento

1. Introdução; 2. A alteração na CLT promovida pela Lei n.º 13.467/2017; 3. A natureza jurídica da contribuição sindical; 4. A necessidade de lei complementar para alteração da CLT no capítulo atinente à contribuição sindical obrigatória; 5. A renúncia de receita operada pela Lei n.º 13.467/2017, como violação à Lei de Responsabilidade Fiscal; 6. A renúncia de receita operada pela Lei n.º 13.467/2017, como violação à Emenda Constitucional n.º 95/2016; 7. Aspectos doutrinários sobre o tema; 8. O pronunciamento da Justiça do Trabalho sobre o tema; 9. Em tempo: o renovado desafio ao custeio sindical obrigatório - autorização individual ou assemblear? 10. Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

O presente artigo tem como finalidade a análise das alterações promovidas pela Lei n.º 13.467/2017 (“reforma trabalhista”) no que tange à contribuição sindical prevista em lei, na CLT, chamada “imposto sindical” ou “contribuição sindical obrigatória”.

O legislador, em 2017, tentou alterar sua natureza, de obrigatória para facultativa, mas acabou por ultrapassar limites legais e constitucionais, viciando, conseqüentemente, essa tentativa de alteração.

Assim, nos próximos tópicos, ver-se-ão as facetas e os aspectos relativos a esse episódio do Direito Sindical Brasileiro, numa tentativa deliberada e consciente de fragilização do movimento sindical.

André Franco de Oliveira Passos

Presidente da Comissão de Direito Sindical da OAB/PR; Advogado Fundador do Escritório Passos & Lunard – Advogados Associados; formado pela Faculdade de Direito da UFPR em 1999; presidente do Instituto Edésio Passos.

Sandro Lunard Nicoladeli

Advogado trabalhista, Doutor em Direito/UFPR, professor de prática trabalhista e Direito Sindical na Universidade Federal do Paraná, especialista em normas internacionais pela OIT e em relações de trabalho pela Universidade Castilla-La Mancha/Espanha.

Giovani Soares do Nascimento

Advogado trabalhista na área de Direito Coletivo do Trabalho do Escritório Passos & Lunard – Advogados Associados; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

2. A alteração na CLT promovida pela Lei n.º 13.467/2017

A Lei n.º 13.467/2017 alterou a redação de vários dispositivos da CLT, atinentes à contribuição sindical, conforme se observa abaixo:

Redação anterior	Nova redação
<p>Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.</p> <p>Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo êste, na conformidade do disposto no art. 591. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)</p> <p>[...]</p> <p>Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar, da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano, a contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>Art. 583 - O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)</p> <p>[...]</p> <p>Art. 602 - Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto do imposto sindical serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.</p>	<p>Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.</p> <p>Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591 desta Consolidação.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a contribuição sindical dos empregados que autorizaram prévia e expressamente o seu recolhimento aos respectivos sindicatos.</p> <p>Art. 583. O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro, observada a exigência de autorização prévia e expressa prevista no art. 579 desta Consolidação.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 602. Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto da contribuição sindical e que venham a autorizar prévia e expressamente o recolhimento serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.</p>

Redação anterior	Nova redação
Art. 587. <u>O recolhimento da contribuição sindical dos empregadores efetuar-se-á</u> no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a <u>estabelecer-se após aquele mês, na ocasião em que requeiram</u> às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)	Art. 587. <u>Os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical deverão fazê-lo</u> no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a se <u>estabelecer após o referido mês, na ocasião em que requererem</u> às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade.
Redação anterior	Nova redação
Art. 601 - No ato da admissão de qualquer empregado, dele exigirá o empregador a apresentação da prova de quitação do imposto sindical.	Revogado
Redação anterior	Nova redação
Art. 604 - Os agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais são obrigados a prestar aos encarregados da fiscalização os esclarecimentos que lhes forem solicitados, inclusive exibição de quitação do imposto sindical.	Revogado

O que se verifica, pois, é uma tentativa de subordinação da cobrança da contribuição sindical a um ato de vontade, no caso, daqueles a quem cabe contribuir com a entidade sindical: os trabalhadores.

Todavia, a contribuição sindical é um tributo e, como tal, possui regramento próprio, de modo que tal tentativa de alteração da contribuição sindical (de obrigatória para facultativa) acaba por esbarrar em determinados óbices, como será visto adiante.

3. A natureza jurídica da contribuição sindical

Duas são as razões pelas quais referidas alterações promovidas no texto da CLT são inconstitucionais. Primeiramente, pela tentativa de alteração de matéria tributária por meio de lei ordinária, e não por lei complementar; em segundo lugar, porque a reforma buscou tornar facultativo um tributo, o qual é destinado também à União, o que gera renúncia de receita pública.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu no seguinte sentido:

CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. ART. 589, IV, DA CLT. I. – A contribuição sindical prevista no art. 589 da CLT não fere o princípio da liberdade sindical e foi recepcionada pela Constituição de 1988. II. – **É legítima a destinação de parte da arrecadação da contribuição sindical à União.** III. - Agravo não provido **(Recurso extraordinário nº 279.393, relator o ministro Carlos Velloso, julgado em 6 de setembro de 2005)**

No mesmo sentido, veja-se a seguinte decisão do Tribunal Superior do Trabalho:

“RECURSO DE REVISTA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. PRESCRIÇÃO APLICÁVEL ARTIGO 174 DO CTN. **A contribuição sindical, instituída pelo artigo 578 da CLT, detém natureza tributária e parafiscal** (art. 149 da CF). Em sendo assim, o prazo de prescrição incidente na espécie deve ser o estipulado no artigo 174 do CTN, que dispõe que para a ação de cobrança do crédito tributário o prazo prescricional será de 5 (cinco) anos. Logo, intacto o disposto no artigo 7.º, XXIX, da Constituição Federal, já que a prescrição incidente não é a trabalhista. [...]”. (RR 33300-28.2008.5.03.0045, Quarta Turma, DEJT 13/05/2011. Relatora Ministra Maria de Assis Calsing) (grifo nosso)

Finalmente, é importante destacar que, ao contrário de outras contribuições tributárias, a sindical é prevista no próprio texto constitucional, o que a confere uma natureza singular, conforme também já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Como o registro do entendimento jurisprudencial em destaque, tem-

se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 126 - DF, em que se pretendia discutir da compulsoriedade da contribuição sindical em face da liberdade sindical inculpada na Constituição da República Federativa do Brasil, constando da ementa do acórdão, cujo Relator foi o Ministro Celso de Mello, a natureza tributária da contribuição, conforme se tem a seguir transcrito: “AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ RECONHECIDA, PELO STF, MEDIANTE INÚMEROS JULGAMENTOS JÁ PROFERIDOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, A PLENA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL, QUE SE QUALIFICA COMO **MODALIDADE DE TRIBUTO EXPRESSAMENTE PREVISTA NO PRÓPRIO TEXTO DA LEI FUNDAMENTAL.**” ADFP nº 126 - DF, DJE 22.02.2013, Relator Ministro Celso de Mello. (grifo nosso)

Logo, a partir das manifestações do Pretório Excelso acima, não há dúvida de que a natureza jurídica da contribuição sindical é, de fato, de **tributo**, o qual, conseqüentemente, possui **caráter obrigatório**, com previsão no texto da própria Constituição Federal.

Vale ressaltar que uma parte do rateio da contribuição sindical é destinada à União, conforme dispõe o artigo 589 da CLT, que prevê percentuais tanto para a contribuição devida por empregadores quanto por trabalhadores:

Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo

Ministro do Trabalho:

I - para os empregadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 15% (quinze por cento) para a federação;
- c) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e
- d) **20% (vinte por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário';**

II - para os trabalhadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 10% (dez por cento) para a central sindical;
- c) 15% (quinze por cento) para a federação;
- d) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e
- e) **10% (dez por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário';**

A esse respeito, a ANAMATRA editou o Enunciado n.º 8 da Comissão 3, em sua 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho:

CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA SUA ALTERAÇÃO – Ementa - A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL LEGAL (ART. 579 DA CLT) POSSUI NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA, CONFORME CONSIGNADO NO ART. 8º C/C ART. 149 DO CTN, TRATANDO-SE DE CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL. PADECE DE VÍCIO DE ORIGEM A ALTERAÇÃO DO ART. 579 DA CLT POR LEI ORDINÁRIA (REFORMA TRABALHISTA), UMA VEZ QUE SOMENTE LEI COMPLEMENTAR PODERÁ ENSEJAR SUA ALTERAÇÃO.

No mesmo sentido, a Coordenadoria de Liberdade Sindical/CONALIS do Ministério

Público do Trabalho¹ formulou Nota Técnica nº 1, de 27 de abril de 2018, subscrita pelos procuradores – João Hilário Valentim – coordenador nacional da CONALIS e Alberto Emiliano de Oliveira Neto – vice-coordenador nacional da CONALIS – que materializa diretiva de posicionamento jurídico e político-institucional ao conjunto do *parquet* especializado na promoção da liberdade sindical:

Ementa: Contribuição Sindical (CLT, arts. 578 a 610). Natureza jurídica tributária. Inconstitucionalidade formal e material da Lei n. 13.467/17 (Reforma Trabalhista). A contribuição sindical tratada nos arts. 578 a 610 da CLT tem natureza jurídica tributária. As mudanças promovidas pela reforma trabalhista (Lei nº 13.467/17) quanto à contribuição sindical apresenta inconstitucionalidade formal e material. Inconstitucionalidade formal por não observar a necessidade de lei complementar para a instituição, modificação e extinção de um tributo (art. 146 e 149 da CF/1988), no caso uma contribuição parafiscal, e por não ter sido acompanhada de seu impacto orçamentário e financeiro por tratar-se de proposição legislativa que implica renúncia de receita (art. 113 do ADCT, acrescido pela EC nº 95/2016), considerando que a mesma ajuda a financiar o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio da "Conta Especial Emprego e Salário". Inconstitucionalidade material pelo

1 Mudanças na contribuição sindical são inconstitucionais, diz MPT. Disponível em: <http://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/3700ed1f-5e75-4aa1-a97a-9546e94fe7e4/Nota+Tecnica_n_1-2018_CONALIS-MPT-Contribuicao+Sindical-27-04-2018-assinada.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mcoaAW5>. Consultado em: 17 mai 2018.

fato de enfraquecer financeiramente as entidades sindicais quando a mesma “reforma trabalhista” aumentou os encargos dos sindicatos e, também, por que a Constituição Federal prevê expressamente tal fonte de financiamento no “in fine” do inciso IV do art. 8º e art. 149 da Constituição Federal e por ofender a unicidade sindical e a representação sindical compulsória da categoria (CF, art. 8º, II e III), violando a liberdade sindical ao imputar aos associados o custo da atividade do sindicato.

Desse modo, não restam dúvidas de que a contribuição sindical prevista na CLT, de fato, possui natureza jurídica tributária.

4. A necessidade de lei complementar para alteração da CLT no capítulo atinente à contribuição sindical obrigatória

A Lei n.º 13.467/2017 é lei ordinária, de modo que seu campo de vigência alcança situações excluídas do campo de uma lei complementar, e a Constituição Federal preceitua que, em se tratando de matéria tributária, há necessidade de que lei complementar regulamente questões nessa temática. Nesse sentido, a Constituição Federal prevê o seguinte:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de **interesse das categorias profissionais ou econômicas**, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Por sua vez, o art. 146, III, da Constituição Federal diz:

Art. 146. Cabe à **lei complementar**:

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

a) **definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes**;

Logo, não poderia a Lei n.º 13.467/2017, enquanto **lei ordinária**, promover tais alterações na contribuição sindical obrigatória prevista na CLT, que possui natureza tributária, tratando-se de **contribuição parafiscal**, incidindo todas as regras acima indicadas, de modo que se está de uma violação direta e literal à Constituição Federal.

Mais do que isso, o Código Tributário Nacional prevê:

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.

Assim sendo, ao tornar a contribuição sindical, de natureza tributária, facultativa, a Lei n.º 13.467/2017 violou essa regra do CTN, uma vez que **não existe tributo facultativo**. Assim, não podendo lei ordinária alterar o conteúdo reservado a uma lei complementar, a Lei n.º 13.467/2017 padece desse **vício de inconstitucionalidade**, por mais essa razão.

5. A renúncia de receita operada pela Lei n.º 13.467/2017, como violação à Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece o seguinte, a respeito da renúncia fiscal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos uma das seguintes condições:

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o

benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

No caso da Lei n.º 13.467/2017, não obstante ter implicado renúncia fiscal, não veio acompanhada da “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes” nem atendeu a alguma das condições previstas nos incisos I e II do art. 14, acima citado.

Como visto anteriormente, a CLT prevê o rateio da contribuição sindical e uma parte é destinada à União, à Conta Especial Emprego e Salário. Desse modo, a partir da Lei n.º 13.467/2017, houve renúncia a recursos da União, com a tentativa da adoção de facultatividade à contribuição sindical obrigatória, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A renúncia de receita operada pela Lei n.º 13.467/2017, como violação à Emenda Constitucional n.º 95/2016

No ano de 2016, a União adotou o “Novo Regime Fiscal”, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, alterando, para tanto, a Constituição Federal, por meio da **Emenda Constitucional n. 95/2016**, estabelecendo profundo rigor fiscal para o Poder Executivo:

Art. 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Todavia, a Lei n.º 13.467/2017, ao excluir a obrigatoriedade da contribuição sindical

prevista na CLT, sem qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro quanto à explícita renúncia da receita decorrente da alteração na forma de arrecadação da contribuição sindical destinada ao Estado (“Conta Especial Emprego e Salário”), acabou por se chocar com esse texto de Emenda Constitucional, não podendo, pois, prevalecer a alteração promovida pela Reforma Trabalhista.

Nesse mesmo sentido é a lição de LUIZ EDUARDO GUNTHER, para quem:

[...] **verifica-se que existe a possibilidade de arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos da nova lei que transformaram a contribuição sindical obrigatória em facultativa** (arts. 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602), por estar referenciada no art. 8º, IV e no art. 149 da CF/88 e por implicar em renúncia de receita (Conta Empresa e Salário), consoante o art. 113 do ADCT - EC 95/2016. Dessa forma, **há inconstitucionalidade formal, pois somente por Emenda Constitucional essa modificação poderia ter ocorrido.** (grifo nosso)²

Em outro trecho, o mesmo autor destaca:

Como a Reforma Trabalhista estabeleceu renúncia de receita, deveria, obrigatoriamente, ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que não ocorreu.³

2 GUNTHER, LUIZ EDUARDO. O fim da contribuição sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada. In: DALLEGRAVE NETO, JOSÉ AFFONSO; KAJOTA, ERNANI (Coord.). *Reforma trabalhista ponto a ponto*: de acordo com a MP n. 808 (14.11.2017) – Estudos em homenagem ao professor Luiz Eduardo Gunther. São Paulo: LTr, 2018. p. 209.

3 GUNTHER, LUIZ EDUARDO. O fim da contribuição

Assim, tal análise revela que a Lei n.º 13.467/2017 acarretou violação à Constituição Federal, afrontando o disposto na Emenda Constitucional n.º 95/2016, de modo que padece de inconstitucionalidade a tentativa de alteração da contribuição sindical, de obrigatória para facultativa.

7. Aspectos doutrinários sobre o tema

No âmbito doutrinário, é de se destacar o ensinamento de MAURICIO GODINHO DELGADO e GABRIELA NEVES DELGADO, que tecem vários comentários a respeito da inconstitucionalidade operada na CLT, quando o legislador tentou modificar a contribuição sindical, de obrigatória para facultativa. Desse modo, os dois autores explicam essa mudança nos seguintes termos:

A Lei da Reforma Trabalhista não fez previsão de período transitório para a mudança deflagrada; simplesmente, determina o desaparecimento do Direito do Trabalho brasileiro da obrigatoriedade da contribuição sindical regulada pelo Capítulo III do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho.

Também não cumpre a regra de substituição estipulada na Lei n. 11.648/2008 (Lei das Centrais Sindicais), que prevê a vigência dos arts. 578 a 610 da CLT (preceitos que regulam a contribuição sindical obrigatória) somente “...até que a lei venha disciplinar a *contribuição*

sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada. In: DALLEGRAVE NETO, JOSÉ AFFONSO; KAJOTA, ERNANI (Coord.). *Reforma trabalhista ponto a ponto*: de acordo com a MP n. 808 (14.11.2017) – Estudos em homenagem ao professor Luiz Eduardo Gunther. São Paulo: LTr, 2018. p. 209.

negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembleia geral da categoria” (art. 7º, Lei n. 11.648/2008; grifos acrescidos). O cumprimento dessa regra legal de 2008 aperfeiçoaria, sem dúvida, o sistema de custeio do sindicalismo brasileiro, contribuindo para a sua maior representatividade e democratização.

A escolha da Lei da Reforma Trabalhista, no sentido de simplesmente eliminar a obrigatoriedade da antiga contribuição celetista, sem regular, em substituição, outra contribuição mais adequada, parece esbarrar em determinados óbices constitucionais.

É que a constitucionalização, pelo art. 149 da CF, desse tipo de contribuição social “de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas” (texto do art. 149, CF; grifos acrescidos) confere a essa espécie de tributo regulado por Lei um inequívoco *caráter parafiscal*. Esta relevante circunstância, sob a perspectiva constitucional, pode tornar inadequado o caminho da simples supressão, por diploma legal ordinário (lei ordinária), do velho instituto, sem que seja substituído por outro mais democrático.

Ora, o art. 146 da Constituição Federal, ao fixar os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, explicitou caber à *lei complementar* (mas não à lei meramente ordinária) “regular as limitações constitucionais ao poder de tributar” (inciso II do art. 146 da CF). Explicitou igualmente caber à *lei complementar* “estabelecer normas gerais em matéria tributária, especialmente sobre: (...) a) definição de tributos e de suas espécies...; (...) b) obrigação, lançamento, crédito, ... (art. 146 da CF, em seu inciso III, alíneas “a” e “b”). em síntese: a lei ordinária

não ostenta semelhantes atribuições e poderes.

Dessa maneira, **ao extinguir, simplesmente, uma contribuição social de intervenção do domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (a expressão é do art. 149 da CF), ao invés de apenas, logicamente, modificá-la, transmutando-a em contribuição assistencial obrigatória, por exemplo, desde que aprovada em regular instrumento negocial coletivo (tal como já previsto pela Lei n. 11.648/2008, em seu art. 7º), o novo diploma legal ordinário (Lei n. 13.467/2017) parece ter avançado além de sua atribuição constitucional.** (grifo nosso)⁴

Nesse sentido, conforme entendimento de MAURICIO GODINHO DELGADO e GABRIELA NEVES DELGADO, há uma forte evidência de que a mera retirada do caráter obrigatório da contribuição sindical prevista na CLT, tornando-a facultativa, viola a Constituição Federal, e, sendo assim, não há espaço para subsistir tal mudança operada na CLT.

8. O pronunciamento da Justiça do Trabalho sobre o tema

Além do pronunciamento definitivo que se aguarda em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por meio Ação Direta de Inconstitucionalidade,⁵ no Supremo

4 DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*. São Paulo: LTr, 2017. p. 246-247.

5 ADIns atuadas sob ns. 5794, 5806, 5810, 5811, 5813, 5815 e 5850, com destaque para a ADIn 5859, ajuizada pela Confederação Nacional do Turismo – CNTur, entidade do setor patronal.

Tribunal Federal, provocado por numerosas confederações sindicais, foi inicialmente, na Justiça do Trabalho onde apareceram as primeiras respostas institucionais e jurisdicionais - sobretudo em caráter liminar - a respeito da contribuição sindical obrigatória, que sinalizam para uma possível inconstitucionalidade da modificação legislativa produzida nesse item da reforma. Algumas decisões deixam patente, inclusive, que a reforma poderia produzir uma inaceitável tentativa de fragilização das entidades sindicais, em razão da flagrante tentativa de extinção de uma de suas fontes de recursos, consistente na contribuição sindical obrigatória.

Isso porque, para a defesa dos interesses e direitos de uma categoria profissional de trabalhadores, é necessário que exista uma fonte de recursos para tanto, e esta é a razão da existência da contribuição sindical obrigatória prevista em lei. Trata-se de um direito vinculado à liberdade sindical, sem o quê não se pode falar em verdadeira liberdade.

Com tais fundamentos, o Juízo da **Vara do Trabalho de Estância Velha, TRT 4ª Região**, acolheu o pedido de tutela antecipada formulado **na Ação Civil Pública n.º 0020368-14.2018.5.04.0341**, determinando, naqueles autos, “que as requeridas procedam ao desconto de um dia de trabalho de cada substituído, independentemente de autorização prévia e expressa, bem como depositem a disposição deste juízo, a Contribuição Sindical, no prazo dos arts. 582 e 583 da CLT, sob as penas do artigo 600 da CLT.” Com efeito, na referida decisão, assim ficou consignado:

Como leciona Amauri Mascaro Nascimento na obra *Direito Sindical*:

“Não há dúvida que os sindicatos precisam da contribuição sindical, que é a sua principal fonte de recursos em nosso país; seria mesmo difícil, para a maioria dos sindicatos, manter seus serviços assistenciais sem esse recurso.”

É crível, em caráter liminar, garantir a fonte de custeio do sindicato, já que não foi estabelecido pelo legislador, qualquer outra fonte ou supressão gradual.

A supressão poderá trazer prejuízos irreparáveis, porquanto a contribuição sindical tem destinação assistencial que se desenvolve pela atuação sindical, justamente com o valor da contribuição sindical.

Filhos e filhas de trabalhadores poderão ficar sem creche, sem serviços médicos, dentários, farmacêuticos, atividades de lazer, prestação de serviços jurídicos, etc.

E ainda:

Há um brocardo que diz “NÃO HÁ LIBERDADE SEM DINHEIRO”.

Ora, para o exercício da atividade sindical deve haver a previsão de custeio das despesas, o que pode fragilizar o sindicato e levar a práticas antissindicais, como aceitar ajuda financeira das empresas para o pagamento das atividades assistenciais. Essa vinculação fragiliza o sindicato nas negociações coletivas, a par da boa-fé.

Ainda, nos autos do Mandado de Segurança n.º 0005461-81.2018.5.15.0000, em trâmite perante o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, assim restou consignado:

Pois bem! As pessoas que labutam na seara trabalhista sabem que a atuação

sindical para a melhoria da condição social dos trabalhadores tem custos elevadíssimos, a negociação coletiva implica gastos com os deslocamentos de seus representantes (sindicalistas e advogados), com assessoria jurídica, suporte econômico, financeiro, assessoria para análise da carteira de pedidos e dos custos da produção etc. Ressalte-se, **continua a obrigação constitucional da participação dos sindicatos na negociação coletiva, cujos resultados afetam todos os trabalhadores da categoria, não se restringindo aos associados.** (grifo nosso)

O Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região já proferiu decisões em situações idênticas, envolvendo a temática da constitucionalidade ou não da alteração da contribuição sindical obrigatória prevista na CLT. A esse respeito, ganham destaque as decisões proferidas nos **processos ns. 0000269-38.2018.5.09.0000 e 0000124 04 2018 5 09 0122**. No primeiro, assim ficou decidido pelo Relator, Desembargador LUIZ EDUARDO GUNTHER:

A contribuição sindical tem indiscutível natureza tributária. O artigo 149 da Constituição Federal estabelece claramente que as contribuições sociais de interesse das categorias profissionais ou econômicas, gênero do qual a contribuição sindical é espécie, subordinam-se às linhas definidoras do regime constitucional dos tributos, entre elas, a especificada no artigo 146, inciso III, da Constituição Federal. **Como a Lei 13.467/2017, ao alterar os artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, retirou da contribuição sindical a compulsoriedade, elemento**

essencial da sua definição como tributo, parece-me nítido que tal modificação não poderia ter sido implementada por meio de lei ordinária, porquanto o artigo 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal determina expressamente que “cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes”.

[...]

A Lei 13.467/2017, ao alterar os artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT, também deixou de observar o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. De acordo com o artigo 589 da CLT, parte do valor arrecadado com a contribuição sindical destina-se à “Conta Especial Emprego e Salário”, cujos recursos “constituirão receita orçamentária vinculada a fundos especiais, para realização dos objetivos a cargo do ‘Serviço da Conta Emprego e Salário’ e do ‘Fundo de Assistência ao Desempregado do Ministério do Trabalho’”, nos termos do parágrafo 3º do artigo 4º da Lei 6.386/1976. Atualmente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT tem recebido recursos da “Conta Especial Emprego e Salário”. Logo, **a Lei 13.467/2017, ao suprimir o caráter compulsório da contribuição sindical, implicou uma espécie de renúncia de receita sem que tenha havido qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e**

financeiro.

Portanto, as razões acima expendidas sugerem a inconstitucionalidade formal da Lei 13.467/2017, no que se refere à alteração dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

[...]

Além da inconstitucionalidade formal, também é possível cogitar-se da inconveniência formal da Lei 13.467/2017.

Com efeito, o processo legislativo que resultou na Lei 13.467/2017, que diz respeito a diversos temas disciplinados por convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT, não observou a Convenção 144 da OIT, que estabelece a necessidade de consultas prévias às partes interessadas (representantes dos trabalhadores, empregadores e governo) para a promoção da aplicação das normas internacionais do trabalho, bem como não observou a Convenção 154 da OIT, que determina que as medidas adotadas pelas autoridades públicas para estimular o desenvolvimento da negociação coletiva deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

[...]

A esse respeito, o Enunciado 01 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho promovida pela ANAMATRA, in verbis:

1 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA, AUSÊNCIA DE CONSULTA TRIPARTITE E DE CONSULTA PRÉVIA ÀS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS

I. REFORMA TRABALHISTA. LEI 13.467/2017. INCOMPATIBILIDADE VERTICAL COM AS CONVENÇÕES DA OIT. AUSÊNCIA DE CONSULTA TRIPARTITE. OFENSA À CONVENÇÃO 144 DA OIT. II. AUSÊNCIA DE

CONSULTA PRÉVIA ÀS ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES. OFENSA À CONVENÇÃO 154 DA OIT, BEM COMO AOS VERBETES 1075, 1081 E 1082 DO COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA OIT.

[...]

Por tais razões, DEFIRO a medida liminar para conceder a tutela antecipada pretendida na demanda matriz, consistente na determinação de que a ré (BRF S.A.) proceda ao desconto, da folha de pagamento do mês de março de cada ano (artigo 582 da CLT) ou do mês subsequente ao do reinício do trabalho ou da admissão (artigo 602, caput e parágrafo único, da CLT), da contribuição sindical dos empregados que integram a categoria profissional representada pelos autores, independentemente de autorização prévia e expressa, na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho (artigo 580, inciso I, e parágrafo 1º do artigo 582 da CLT), bem como proceda ao recolhimento da contribuição sindical no prazo e forma legais (artigo 583, caput e parágrafo 1º, da CLT). (grifo nosso)

Como visto, na decisão apontada, ficaram registrados os vários elementos que evidenciam a afronta à Constituição Federal e às Convenções Internacionais da Organização Internacional do Trabalho pela Lei n.º 13.467/2017, quando tentou extinguir o caráter obrigatório da contribuição sindical prevista na CLT, de modo a fragilizar o movimento sindical.

Assim, o Judiciário brasileiro se mostra atento a tal intenção do legislador, impedindo que tal mudança prejudicial aos obreiros possa subsistir.

9. Em tempo: o renovado desafio ao custeio sindical obrigatório: autorização individual ou assemblear?

A disputa judicial quanto à superação de eventuais controvérsias jurídicas no tocante aos aspectos formais ou de inadequação normativa para alteração da contribuição sindical, nos termos da Lei n.º 13467/2017, mantêm uma diatribe conceitual quanto à natureza da contribuição sindical: a) contribuição privada – com quota-parte destinada ao orçamento público; b) contribuição mista de caráter privado-público – deduzida de membros de uma categoria e rateada, por interesse público, com o Estado brasileiro (em ambos os casos, subordinada à autorização do contribuinte-membro da categoria – interessado).

Antes disso, é importante destacar o modo pelo qual o legislador tratou do tema do financiamento sindical. A expressão “autorização prévia e expressa”, repetida muitas vezes no texto celetário (arts. 545, 578, 579, 602 e 611-B, inc.XXVI), indica traço diretivo ao movimento sindical, de que suas fontes de custeio estão, indispensavelmente, conectadas ao crivo deliberativo, por conseguinte, ao aceite do potencial contribuinte. Aqui, particularmente, reside o primeiro desafio interpretativo.

Seria despiciendo, mas recomendável nesse momento transitivo de modelo normativo, traduzir o intuito daquilo que se pretende normatizar. No conteúdo normativo específico da contribuição sindical (art. 578, 579 e 602 da CLT), o membro de categoria profissional (trabalhador) deve explicitar, portanto, não quedar silente ou sem concreta manifestação, e em tempo anterior ao desconto, como consequência lógica de que o abatimento da

referida verba devida ao sindicato, obviamente, exige comunicação prévia ao responsável pela operacionalização da retenção salarial.

Mas a solução para essa contenda responsiva, notadamente quanto ao seu conteúdo operacional, volta-se para a forma de anuência ao desconto, se individual ou coletiva. Portanto, qual é o espaço deliberativo (íntimo ou coletivo) adequado a impor a contribuição sindical?

O sindicato tem autonomia e legitimidade, especialmente quanto a essa contribuição que possui destinação a terceiros (demais entes confederativos, centrais sindicais e União), para renunciar a ela unilateralmente? Quanto a esse aspecto, deve o organismo sindical promover a prévia, formal, representativa e expressa consulta aos contribuintes-interessados, por meio do ambiente democrático deliberativo específico para tanto, que é a assembleia categorial, a fim de validar ou não o desconto da contribuição sindical.

Portanto, doravante, a contribuição sindical está submetida ao novel e inafastável processo de assentimento coletivo, obedecendo, com as adequações trazidas pelos arts. 578 e 579 da CLT, às formalidades definidas pelo art. 605 da CLT (não revogado pela reforma!), ou seja, agora, a obrigatoriedade de publicação de editais concernentes ao recolhimento do imposto sindical, comporta, também, a necessária cientificação pública dos interessados-contribuintes (empregados e patrões).

Nesse sentido, na rota da representação coletiva e de sustentação do sistema sindical confederativo, torna-se razoável e proporcional suportar o pagamento da contribuição por todos aqueles que participem de uma determinada categoria profissional (art. 579), por expressa

autorização legal (art. 513, alínea “e” – não revogado!), *in verbis*: “e) **impor contribuições a todos** aqueles que **participam das categorias econômicas ou profissionais** ou das profissões liberais **representadas**.”

A essa prerrogativa, soma-se a incumbência legal dada pelo art. 606 da CLT, também não revogada expressamente pela reforma trabalhista, para execução da cobrança, prevista no *caput*, no caso de inadimplemento da contribuição, portando, o órgão sindical, inclusive, legitimidade processual com os privilégios da Fazenda Pública **para cobrança da dívida ativa** (art. 606, § 2º, CLT).

Ora, se mantida a natureza de efetiva contribuição privada, por que remanesceria prescrição legal de prerrogativa processual ao sindicato de executar em juízo a cobrança de dívida ativa?

Por fim, a contribuição sindical, embora submetida a uma tentativa de desnaturação de sua expressão tributária pela reforma trabalhista, sob uma pretensa privatização de sua autorização, desconto e cobrança, por meio da exigência de autorização prévia e expressa dos contribuintes, em verdade, importa traduzir-se num renovado desafio ao custeio sindical, agora ancorado no inescapável ato assemblear autorizativo de todos os integrantes da categoria profissional.

10. Conclusão

A partir dos vários apontamentos de natureza doutrinária, institucional e jurisprudencial feitos no presente texto, é possível verificar que a tentativa de mudança da contribuição sindical, de obrigatória para facultativa, feita pela Lei n.º 13.467/2017

(“reforma trabalhista”), encontra vários obstáculos no ordenamento jurídico brasileiro, seja em relação à própria Constituição Federal, seja no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No plano internacional, as convenções da Organização Internacional do Trabalho sobre Direito Sindical também restam violadas, pois uma fonte de receita das entidades sindicais foi, abruptamente, extinta, numa flagrante tentativa de fragilização do movimento sindical obreiro, com isso, agravando ainda mais as diferenças de custeio sindical dos atores sociais que, no caso do sindicalismo patronal, ainda tem resguardada sua estrutura com parcela dos recursos das contribuições sociais retidas ao sistemas “S” (Sesi, Senac, Sesc e Senat).⁶

Contudo, a partir dos pontos analisados, conclui-se que referida mudança legislativa não poderá subsistir, de modo que a contribuição sindical obrigatória segue existindo, como manifestação do princípio da promoção da liberdade sindical, da equidade e do não retrocesso social, sob pena de aprofundar as assimetrias naturalmente existentes entre as forças produtivas e a massa trabalhadora deste país.

6 Essas contribuições, cobradas de toda a sociedade e destinadas ao sistema sindical patronal estão rateadas da seguinte maneira: a) sindicalismo patronal da agricultura – Confederação Nacional da Agricultura/CNA e federações estaduais, financiadas com orçamento definido no Decreto 566/92 com atualização do Decreto 9274/2018 (art. 12, incs. I e II); b) no ramo do comércio com destinação de recursos à Confederação Nacional do Comércio/CNC e federações regionais – Decreto 61843/67 (arts. 32 e 33); c) no ramo da indústria com o Decreto 494/62, disciplinando a sustentação financeira da Confederação Nacional da Indústria (art.51, alínea “d”); d) no segmento econômico do transporte regido pela lei 8706/93 (art. 8º.) destinando recursos à Confederação Nacional do Transporte.

Referências bibliográficas

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*. São Paulo: LTr, 2017.

GUNTHER, LUIZ EDUARDO. O fim da contribuição sindical obrigatória: a crônica de uma morte anunciada. In: DALLEGRAVE NETO, JOSÉ AFFONSO; KAJOTA, ERNANI (Coord.). *Reforma trabalhista ponto a ponto: de acordo com a MP n. 808 (14.11.2017) – Estudos em homenagem ao professor Luiz Eduardo Gunther*. São Paulo: LTr, 2018.