

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Franciele Rodrigues da Costa

A LEGITIMIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL
FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ÀS
NORMAS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO
TRABALHO

Passo Fundo

2014

Franciele Rodrigues da Costa

A LEGITIMIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL
FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E ÀS
NORMAS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO
TRABALHO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Sociais e Jurídicas da Universidade de Passo Fundo, como requisito para a colação do grau de Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas, sob orientação do professor Me. Maurício Nedeff Lângaro.

Passo Fundo

2014

RESUMO

O presente trabalho abordará a discussão acerca da legitimidade da contribuição sindical no sistema jurídico brasileiro, valendo-se, para tanto, do método hipotético-dedutivo e de pesquisa bibliográfica legislativa, doutrinária e jurisprudencial do tema. Nesse sentido, o objetivo geral é investigar a legitimidade da contribuição sindical no sistema jurídico brasileiro, desde a sua introdução na Constituição Federal de 1937 até a previsão atual constante da Constituição Federal de 1988. Especificamente, objetiva-se investigar a origem da contribuição sindical, os seus conflitos com a ordem jurídica brasileira e a sua natureza jurídica, e, ainda, discorrer acerca das controvérsias na qual o tema está envolvido atualmente, demonstrando, para tanto, alguns aspectos práticos a seu respeito. O presente trabalho questionará como um tributo de origem fascista, criado para financiar o sistema sindical e introduzido no Brasil durante um período autoritário, pode ser cobrado na atualidade diante dos primados de liberdade de associação e liberdade sindical. Para tanto, inicialmente, será perquirido acerca da origem e evolução histórica do instituto, especialmente seu tratamento nas constituições que se seguiram à primeira previsão. Outrossim, será apresentada a principal controvérsia na qual o instituto em apreço está envolvido, qual seja o seu conflito com a liberdade de associação, prevista constitucionalmente, e a liberdade sindical, prevista internacionalmente na Convenção nº 87 da OIT, a qual o Brasil ainda não ratificou. Ato contínuo será analisada a natureza jurídica tributária da contribuição sindical, a previsão legal atual e suas controvérsias acidentais, bem como os aspectos práticos e dados estatísticos a respeito. Em conclusão será demonstrado que a contribuição sindical não mantém legitimidade perante o sistema jurídico brasileiro em face de seu conflito com os primados de liberdade apregoados no Brasil e internacionalmente, bem como por não subsistirem razões para o Estado subvencionar o sistema sindical mediante a arrecadação de um tributo como a contribuição sindical.

Palavras-chave: Constituição Federal. Contribuição sindical. Liberdade. Organização Internacional do Trabalho.

ABSTRACT

This paper will address the discussion about the legitimacy of union dues in the Brazilian legal system, making use, therefore, of the hypothetical-deductive method and legislative, doctrinal and jurisprudential literature search of the topic. Accordingly, the overall goal is to investigate the legitimacy of union dues in the Brazilian legal system since its introduction in the Federal Constitution of 1937 and the current forecast constant in the Federal Constitution of 1988. Specifically, the objective is to investigate the origin of union dues, their conflicts with Brazilian law and its legal status, and also discuss about the controversies in which the subject is currently involved, demonstrating to both, some practical aspects about. This study will question how a tribute of fascist origin, created to finance the trade union system and introduced in Brazil during an authoritarian period can be charged today before the principles of freedom of association and freedom. For this purpose, initially, will be investigated about the origin and historical development of the institute, especially its treatment in the constitutions that followed the first prediction. Furthermore, this work will present the main controversy in which the institute in question is involved, which is his conflict with the freedom of association, provided constitutionally, and Freedom, scheduled internationally in ILO Convention No. 87, which one Brazil had not ratified. Continuous act, will be analysed the legal tax nature of union dues, the current legal provision and its accidental controversies, as well as the practical aspects and statistical information data about it. In conclusion, it will be shown that the union dues does not maintain legitimacy in the Brazilian legal system in the face of their conflict with the principles of freedom touted in Brazil and internationally, as well as reasons for not subsist for the state subsidize union system through the collection of a tribute as union dues.

Keywords: Federal Constitution. Freedom. International Labour Organization. Union dues.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| 1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS | 7 |
| 1.1 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 | 7 |
| 1.2 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 | 11 |
| 1.3 Constituição do Brasil de 1967 | 15 |
| 1.4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1969 | 17 |
| 1.5 Constituição Federal de 1988..... | 19 |
| 2 LIBERDADE SINDICAL | 23 |
| 2.1 Princípio da liberdade ou direito fundamental à liberdade | 23 |
| 2.2 Liberdade de associação | 28 |
| 2.3 Liberdade sindical | 32 |
| 3 CONTRIBUIÇÃO SINDICAL | 39 |
| 3.1 Natureza jurídica da contribuição sindical..... | 39 |
| 3.2 Previsão legislativa atual | 47 |
| 3.3 Aspectos práticos e dados | 52 |
| CONCLUSÃO | 56 |
| REFERÊNCIAS | 59 |

INTRODUÇÃO

Visa o presente trabalho investigar a legitimidade da contribuição sindical no sistema jurídico brasileiro, situando-se tal tema na intersecção dos ramos do direito coletivo do trabalho e do direito tributário. A contribuição sindical constitui-se em uma das principais fontes de renda dos sindicatos e um dos aspectos mais polêmicos do sistema sindical brasileiro, juntamente com a unicidade sindical e a representação por categoria. O tema guarda acentuada relevância por se constituir em ponto de inequívoca controvérsia entre doutrina e jurisprudência. Nesse sentido, embora o Supremo Tribunal Federal afirme a constitucionalidade do instituto, a doutrina não se furta a denunciar a ilegitimidade da contribuição sindical desde a sua inserção no Brasil.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é investigar a legitimidade da contribuição sindical no sistema jurídico brasileiro, desde a sua introdução na Constituição Federal de 1937 até a previsão atual constante da Constituição Federal de 1988. Especificamente, objetiva-se investigar a origem da contribuição sindical, os seus conflitos com a ordem jurídica brasileira e a sua natureza jurídica, e, ainda, discorrer acerca das controvérsias na qual o tema está envolvido atualmente, demonstrando, para tanto, alguns aspectos práticos a seu respeito.

Com efeito, é notória a origem autoritária da contribuição sindical, proveniente da Itália fascista do ditador Benito Mussolini, na qual Getúlio Vargas se inspirou para introduzi-la no Brasil, durante o período do Estado Novo. Insta perquirir se subsistem razões para que tal instituto, de ortodoxia tão inclinada ao fascismo, permaneça vigente no Brasil, tendo em vista a ascensão do regime democrático vigente e a vigência da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, no primeiro capítulo será analisada a evolução histórica do tratamento concedido à contribuição sindical no Brasil ao longo das constituições que se sucederam à primeira previsão do instituto, realizada pela Constituição Federal de 1937, até o tratamento atual dispendido pela Constituição Federal de 1988. Além do tratamento constitucional do tema, será analisado também o tratamento legal concedido, bem como o entendimento da doutrina e as decisões judiciais ao longo do tempo.

Ato contínuo, no segundo capítulo, será perquirido acerca da contradição que a contribuição sindical representa em face da associação livre, bem como acerca de seu

conflito com a liberdade sindical, reconhecida internacionalmente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e por vários países. Serão analisadas as disposições constitucionais sobre o tema, investigando-se, sobretudo, os postulados de liberdade constantes da Constituição Federal de 1988, da Convenção nº 87 da OIT e as razões pelas quais o Brasil ainda não ratificou a citada convenção.

Ademais, a investigação sobre a contribuição sindical torna indispensável perquirir sobre a sua natureza jurídica, oportunidade em que serão enfrentados conceitos relacionados ao direito tributário, e sobre as disposições legais que regulam a contribuição sindical atualmente. Tal análise será realizada no terceiro capítulo, oportunidade em que serão perquiridos também outros aspectos controvertidos da contribuição sindical, como a obrigatoriedade de seu desconto no salário dos trabalhadores, a ausência de fiscalização sobre a destinação dos recursos arrecadados, a retenção pela União de uma quota-parte e a inclusão das centrais sindicais na repartição dos recursos advindos da contribuição sindical. O trabalho será encerrado com a apresentação de alguns aspectos práticos e dados estatísticos relacionados à contribuição sindical.

O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, por meio do qual se partirá da existência e provável ilegitimidade da contribuição sindical no sistema jurídico brasileiro atual. Sobre essa hipótese inicial serão realizadas proposições, a partir da análise histórica, da demonstração de princípios constitucionais e postulados internacionais conflitantes com o tema e com a perquirição acerca da natureza jurídica da contribuição sindical, sua previsão legislativa atual e aspectos práticos e dados estatísticos a seu respeito. Para tanto, o método de procedimento adotado é o bibliográfico, desenvolvido mediante a pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial.

1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

No presente capítulo se tratará sobre a evolução da contribuição sindical no ordenamento jurídico brasileiro, oportunidade na qual serão abordados a origem estrangeira do instituto, a sua implantação no Brasil e, especialmente, o seu tratamento nas constituições nacionais e nas leis esparsas.

A contribuição sindical surgiu no Brasil em 1940, com o nome de imposto sindical. Sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu por meio do Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940. Visava Getúlio Vargas, chefe do Poder Executivo à época, regulamentar a Constituição Federal de 1937, que garantia à entidade sindical o poder de impor contribuições de natureza obrigatória não apenas a seus associados, mas a todos os integrantes da respectiva categoria, tanto profissional quanto econômica.

Essa potestade outorgada aos sindicatos era novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Nenhuma das constituições anteriores – nem a imperial, de 1824, tampouco as republicanas, de 1891 e de 1934, – fizeram previsão acerca da possibilidade de cobrança coercitiva de contribuições pelos sindicatos. Assim, a fim de situar a contribuição sindical historicamente, reputa-se necessário examinar o tratamento concedido pelas constituições brasileiras à contribuição sindical, iniciando-se a abordagem pela Constituição de 1937, na qual o instituto em exame teve tratamento constitucional pela primeira vez.

1.1 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

O exame histórico da contribuição sindical no ordenamento jurídico brasileiro terá início pelo estudo das disposições da Constituição de 1937, primeira a tratar do tema. Para tanto, reputa-se oportuno esclarecer brevemente acerca do contexto histórico no qual a Carta de 1937 surgiu.

Na década de 1930, o Brasil enfrentava uma onda de efervescência política, sendo possível citar, como eventos emblemáticos do período, as Revoluções de 1930 e de 1932 e o episódio da Intentona Comunista de 1935, que refletiam o cenário internacional de instabilidade da época, especialmente com a ascensão dos regimes totalitários, como o fascismo e o comunismo (SARLET, 2012, p. 233). Nesse contexto, e na iminência da

sucessão presidencial, o Presidente da República à época, Getúlio Vargas, com apoio militar, dissolveu o Congresso Nacional e outorgou uma nova Constituição, em 10 de novembro de 1937, instaurando no Brasil o Estado Novo (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 51-52).

A nova Carta Constitucional se caracterizava pelo autoritarismo e, além de ser “extremamente centralizadora” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 52-53), cercava de potestades o Poder Executivo, em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário. Apesar de conter previsões de liberdade e segurança, a partir da instauração do Estado Novo o que se viu, em verdade, foi a ascensão de um regime autoritário (SILVA, 2011, p. 83).

No tocante ao sistema sindical, a Constituição de 1937 atribuía aos sindicatos nítidas características estatais (BARROS; BERWANGER, 2003, p. 22). Em que pese a liberdade de associação sindical ser prevista no artigo 138 da Carta de 1937, tratava-se apenas de uma meia verdade, pois a intervenção do Estado nas organizações sindicais era plena. A previsão constitucional possuía a seguinte redação:

Art. 138. A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, 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 defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, *impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público.* (CATHARINO, 1982, p. 301, grifo do autor).

De acordo com Sarlet (2012, p. 233), o redator da Constituição, Francisco Campos, se inspirou na Constituição da Polônia, de 1935, para redigir o texto outorgado por Getúlio Vargas em 1937. Entretanto, no tocante à contribuição sindical, a inspiração foi italiana. Com efeito, Catharino (1982, p. 300-301) atribui a introdução da contribuição sindical brasileira na Constituição de 1937 à *Carta del Lavoro* do ditador italiano Benito Mussolini. É compreensível essa inspiração na legislação estrangeira na medida em que, na primeira metade do século XX, com a ascensão dos regimes extremistas, como o fascismo italiano, os modelos políticos totalitários se tornaram muito populares, ultrapassando fronteiras e servindo de modelo para muitos países, inclusive o Brasil (MUNIZ, 2009, p. 237).

Foi a partir da referida legislação fascista que Getúlio Vargas copiou a contribuição sindical e a transpôs no Direito brasileiro (SANTOS, 2014, p. 71). A utilização do vocábulo *copiou* é oportuna na medida em que o artigo 138 da Constituição Federal de 1937, indicado em epígrafe, representa reprodução quase que fidedigna do nº III da *Carta de Lavoro*, de abril de 1927:

A organização sindical ou profissional é livre. Mas só o Sindicato legalmente reconhecido e sujeito ao controle do Estado tem o direito de representar legalmente toda a categoria de dadores (*datori*) de trabalho ou de trabalhadores pelos quais é constituído; de tutelar seus interesses, frente ao Estado e às outras associações profissionais; de estipular contratos coletivos de trabalho obrigatório para todos os componentes da categoria, de *impor suas contribuições e de exercer em relação a essas funções delegadas de interesse público*. (CATHARINO, 1982, p. 300-301, grifos do autor).

Assim, conforme referido anteriormente, para regulamentar o disposto no artigo 138 da Constituição de 1937, a contribuição sindical – que outrora recebia o nome de imposto sindical – foi criada pelo Decreto-lei nº 2.377 de 1940. Importa ressaltar que, segundo Catharino (1982, p. 301), já havia previsão legal permitindo a imposição de contribuições pelos sindicatos desde a edição do Decreto-lei nº 1.402, de 1939, que visava regular a associação sindical em quase todos os seus aspectos, desde o reconhecimento e a investidura, até aspectos internos como a administração, as eleições, os direitos dos sindicalizados e a gestão financeira das entidades.

E assim a contribuição sindical foi instituída, embora possuísse como instrumento de inserção no ordenamento jurídico a forma de decreto-lei, que era o modo pelo qual o chefe do executivo exercia atipicamente a função legislativa, a Constituição de 1937 o permitia. Após, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) também fez previsão acerca do novel instituto sindical em seus artigos 578 e seguintes (CATHARINO, 1982, p. 301), previsão que, inclusive, subsiste até os dias atuais.

A respeito disso, e referindo-se à Consolidação das Leis do Trabalho, a qual também foi instituída mediante decreto-lei (Decreto-lei nº 5.452, de 1943), Stürmer explica que “o artigo 180 da Carta de 1937 dava competência ao Chefe de Estado (não havia Poder Legislativo) para baixar decretos-lei com força de legislação federal” (2007, p. 75).

Se não havia Poder Legislativo, de acordo com Sarlet (2012, p. 233-234), era porque o próprio Getúlio Vargas havia fechado o Congresso Nacional, alegando motivos de ordem pública, razão pela qual a Constituição de 1937, no seu artigo 13, fez previsão acerca da “[...] possibilidade da expedição de decretos-lei em todas as matérias de competência da União, enquanto não fosse reunido o Congresso Nacional [...]” (SARLET, 2012, p. 234).

Desse modo, o imposto sindical, criado por decreto-lei, seguiu sendo cobrado. Contudo, a doutrina não se contentava com a mera formalidade técnica. De acordo com Catharino,

mesmo em vigor a Carta de 1937, houve quem sustentasse, como *Moacyr Lobo da Costa*, a inconstitucionalidade do “imposto sindical”, por entender que a locução “*impor-lhes contribuições*” referia-se exclusivamente aos associados, assim como aos “contratos coletivos de trabalho”, mas prevaleceu a opinião contrária, repelindo essa exegese gramatical, como a de *Oliveira Vianna*, principalmente. (1982, p. 302, grifos do autor).

Conforme citado acima, a doutrina controvertia acerca da inconstitucionalidade do imposto sindical em razão de sua inconformidade com a liberdade sindical prevista no artigo 138 da Constituição de 1937. Entretanto, as chances de se obter uma declaração de inconstitucionalidade de uma lei (ou decreto-lei) durante a vigência da Carta de 1937 eram quase nulas. Isso porque a própria Constituição previa, no parágrafo único do artigo 96, um mecanismo pelo qual a declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário poderia, a critério do Presidente da República, ser reexaminada pelo Congresso Nacional e, pelo voto de dois terços dos integrantes de cada Casa, a lei declarada inconstitucional poderia ser restabelecida no ordenamento jurídico (SARLET, 2012, p. 234).

Tal previsão constitucional é emblemática do Estado autoritário que o Presidente Getúlio Vargas implantou com a outorga da Constituição de 1937. Quanto à organização sindical, o autoritarismo também se fez sentir. Tendo funções típicas de Estado, foi atribuída ao sindicato a cobrança de um tributo, qual seja o imposto sindical, denotando mais ainda a interferência do Estado na organização sindical. Segundo Catharino (1982, p. 300), não se pode negar o berço fascista do imposto sindical, que teve tratamento legal apenas na Itália, em Cuba e no Brasil.

Assim, a contribuição sindical, na época designada por imposto sindical, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro durante a vigência da Constituição de 1937, em período ditatorial no qual o sistema sindical, ao contrário de ser reprimido pelo Estado, foi quase que totalmente absorvido por ele, que passou a financiá-lo por meio do imposto sindical.

A essa proximidade entre sindicato e Estado, gerada, entre outros motivos, pelo imposto sindical, e responsável pelo enfraquecimento da legitimidade e da representatividade do sindicato perante as categorias, é possível atribuir a origem da expressão *pelego* que, de acordo com Sady, significa “[...] aquele pano que era colocado pelos cavaleiros entre a sela e o cavalo para amortecer o atrito entre o animal e tal artefato [sic]” (1985, p. 59).

Nos anos que se seguiram a 1937, a dualidade da política de Getúlio Vargas culminou

com a sua deposição pelas Forças Armadas, em 1945, em um novo golpe. No seu lugar assumiu o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, o qual foi responsável pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que pôs fim ao totalitarismo do Estado Novo, e tornou o ambiente político propício ao surgimento de uma nova Constituição.

1.2 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Se na ditatorial Constituição de 1937 o sindicato sofreu uma quase que total absorção pelo Estado Novo, seria de se esperar que, com o advento da democrática Constituição de 1946, a legitimidade do imposto sindical fosse questionada, deixando-se de realizar a sua cobrança. Entretanto, não foi o que ocorreu.

Com efeito, a derrocada dos regimes totalitários na 2ª Guerra Mundial representou, à época, a vitória da democracia sobre os sistemas ditatoriais, o que não passou despercebido pelos brasileiros (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 57), até mesmo em face do apoio que o Brasil forneceu aos aliados, enviando tropas brasileiras para o combate¹. Essa nova onda democrática que foi sentida no Brasil não se coadunava com o espírito ditatorial da Carta do Estado Novo.

Assim, tomando por base, segundo Silva (2011, p. 85), os textos constitucionais da República Velha (constituições de 1891 e de 1934) ou, de acordo com Souza Junior (2002, p. 57) e Sarlet (2012, p. 235), apenas o texto da Constituição Federal de 1934, a Assembleia Nacional Constituinte deu forma à redemocratização do Brasil na Constituição Federal de 1946. Além de voltar a prever direitos políticos e sociais, notou-se uma evolução na seara da garantia dos direitos individuais (SARLET, 2012, p. 234). Em que pese todo o avanço social promovido pela Constituição de 1946, segundo Stürmer (2007, p. 75), o artigo 159, dispositivo constitucional que tratou das organizações sindicais, apenas e tão somente perpetuou a legislação até então vigente².

¹ O embarque da Força Expedicionária Brasileira é um episódio emblemático da política dual praticada por Getúlio Vargas. Enquanto manifestava apoio aos aliados na guerra contra os regimes extremistas, mantinha no Brasil uma ditadura: “em 1942, esse país autoritário entraria em guerra contra o fascismo, tornando-se o único da América Latina a enviar tropas à Europa – e vencer os alemães, diga-se”. (MARTON, 2014, p. 31).

² Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público. (BRASIL, Constituição Federal de 18 de setembro de 1946).

Reputa-se, entretanto, conveniente discordar do ilustre autor, ao menos no que concerne ao objeto do presente estudo. Conforme afirma Petry, a Constituição de 1946 traz “[...] uma maior importância para a regulação e organização das associações profissionais e sindicais, mas deixa de prever a instituição de ‘contribuições’ sindicais, ao contrário do que havia sido fixado pela Constituição anterior, promulgada em 1937 [...]” (2004, p. 141). Além disso, o artigo 159 da novel carta constitucional não trazia nenhuma disposição permitindo a imposição de contribuições pelas organizações sindicais. Assim,

nada mais natural que, após a queda do “Estado Novo”, e principalmente após a Constituição de 1946, o instituto sob exame viesse a despertar maior atenção do legislador e dos doutrinadores. Emigrado da Itália fascista, o instituto, lá como cá, teve de ser examinado em função da nova fase, de reconversão democrática. A Constituição de 1946 nada continha sobre a *imposição de contribuição sindical*, mas, além de haver mantido o monismo, previu em favor da “associação profissional ou sindical”: “sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público” (art. 159, combinado com o 157, XIII). (CATHARINO, 1982, p. 302, grifos do autor).

Considera-se oportuno, ainda, aduzir que na Itália a contribuição sindical foi logo suprimida. Com efeito, “Mussolini foi abatido pela esquerda em abril de 1943, e fuzilado pelos comunistas em junho de 1945. Poucos meses após a queda do ditador, em 1944, os trabalhadores liquidaram a estrutura sindical corporativo-fascista italiana [...]” (PINTO, 2008, p. 180).

É possível que a ausência de previsão constitucional acerca da possibilidade de impor contribuições tenha decorrido do fato de os constituintes terem adotado, segundo Souza Junior (2002, p. 57) e Sarlet (2012, p. 235), o texto da Constituição de 1934 como modelo para a nova Carta. Ainda que também tenha sido adotado como modelo a Constituição Republicana de 1891, conforme entende Silva (2011, p. 85), a situação no caso seria a mesma, isso porque nem a Constituição de 1891, nem a de 1934, continham qualquer referência à contribuição sindical ou ao imposto sindical, que só foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro durante a vigência da Constituição de 1937.

Desse modo, apesar de o texto constitucional de 1946, premeditadamente ou não, olvidar acerca da imposição de contribuição sindical, a expressão final do artigo 159 – *exercício de funções delegadas pelo poder público* – passou a ser tratada como o fundamento constitucional para a manutenção da cobrança do imposto sindical. Nesse sentido Martins, para quem tal omissão “[...] não vedou a cobrança de contribuições por parte do sindicato, mesmo porque este continuava a exercer função delegada de poder público (art. 159)” (2009,

p. 7).

Além disso, também argumentou-se à época pela não recepção do imposto sindical em face da novel previsão contida no parágrafo 34 do artigo 141 da Constituição de 1946: “Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça [...]” (BRASIL, Constituição Federal de 18 de setembro de 1946). Barros e Berwanger (2003, p. 22) caracterizam este parágrafo como o princípio da legalidade tributária. No mesmo sentido estão Martins e Marchetto, para os quais

[...] a CF de 1946 rechaçava a criação de tributos via decreto-lei, pois este, emanado exclusivamente de ato do Poder Executivo, não constituía lei em sentido estrito, não podendo ser fonte de exigência fiscal, face à incidência do princípio da legalidade tributária. (2001, p. 23).

Assim, o fenômeno constitucional da recepção da legislação anterior pela Constituição promulgada não teria ocorrido com o decreto-lei instituidor da contribuição sindical, em face da previsão do princípio da legalidade para criação de tributos (BARROS; BERWANGER, 2003, p. 23). Entretanto, em que pese a Constituição de 1946 não conter previsão acerca da instituição de contribuições em favor das organizações sindicais, e apesar de o princípio da legalidade tributária ser previsto pela primeira vez em uma Constituição brasileira, o imposto sindical, instituído mediante decreto-lei, continuou a ser cobrado.

Cabe ainda esclarecer acerca de duas inovações legislativas que surgiram durante a vigência da Constituição de 1946, de muita repercussão, principalmente no campo tributário, no qual se situa a contribuição sindical hodiernamente, quais sejam, a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, e a Lei nº 5.172, de 1966.

A Emenda Constitucional nº 18, de 1965, dispôs sobre o sistema tributário nacional, razão pela qual é considerada referência em matéria tributária na Constituição de 1946 (PETRY, 2004, p. 142). Não obstante a louvável sistematização, a Emenda Constitucional nº 18 nada dispôs acerca da fixação de contribuições coercitivas em favor dos sindicatos (PAULSEN, 2010, p. 108), mas fez previsão acerca de impostos, taxas e contribuições de melhoria como espécies tributárias.

Assim, apesar de festejada, a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, assim como a Constituição Federal de 1946, que estava sendo emendada, continuou silente quanto à possibilidade de instituição de contribuições em favor das associações sindicais, bem como de contribuições como espécie tributária.

Já a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, instituidora do atual Código Tributário Nacional (CTN), foi criada durante a vigência da Constituição Federal de 1946 e, embora nada dispusesse acerca da contribuição sindical na sua redação original, o legislador foi rápido em acrescentar previsão legal a respeito. De acordo com Petry (2004, p. 143), em cumprimento ao sistema tributário nacional incluído pela Emenda Constitucional nº 18 na Constituição de 1946, o CTN dispôs sobre impostos, taxas e contribuições de melhoria. Entretanto,

logo após a edição do CTN, em 25 de outubro de 1966, houve a edição do Decreto-Lei nº 27, em 14 de novembro de 1966, que tratou de inserir no Código o art. 217, para o efeito de prever ali as contribuições especiais, antes não mencionadas em nenhum de seus dispositivos. (PETRY, 2004, p. 143).

Assim, com uma manobra legislativa, no CTN foi incluída disposição³ prevendo espécie tributária que não constava no sistema tributário nacional da Constituição de 1946. Dentre as razões invocadas para a referida inclusão no CTN, o Decreto-lei nº 27, de 1966, considerava “[...] a necessidade de deixar estreme de dúvidas a continuação da incidência e exigibilidade das contribuições para fins sociais [...]” (BRASIL, Decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966). Desse modo, a um só tempo, o Decreto-Lei nº 27, de 1966, tratou de alterar a nomenclatura de *imposto* para *contribuição sindical*, inclusive na CLT (artigos 578 a 591), e de inseri-la na novel compilação de legislação tributária. Paulsen, ao explicar a história das contribuições especiais, menciona que

o CTN (Lei 5.172/66), promulgado em 1966, era expresso no sentido de que tributos eram apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria (art. 5º). O Decreto-Lei nº 27/66 veio, em seguida, acrescentar o art. 217 do CTN simplesmente para dizer que as suas disposições não excluam a incidência e exigibilidade das contribuições que arrolava. (2010, p. 108).

Para Martins (2009, p. 8), a mudança do nome não alterou a natureza jurídica do instituto que, para o doutrinador, sempre foi de contribuição, em que pese a designação original de imposto sindical. Já para Sady (1985, p. 58), ao contrário, a mudança de nome para contribuição, promovida pelo decreto-lei referido em epígrafe, não alterou a natureza jurídica do tributo, que continua sendo imposto.

³ Art. 217. As disposições desta lei, notadamente as dos arts. 17, 74, § 2º, e 77, parágrafo único, bem como a do art. 54 da Lei n. 5.025, de 10 de junho de 1966, não excluem a incidência e a exigibilidade: I – da “contribuição sindical”, denominação que passa a ter o Imposto Sindical de que tratam os arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo do disposto no art. 16 da Lei n. 4.589, de 11 de dezembro de 1964. (BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Assim, percebe-se que as discussões acerca da possível natureza tributária do instituto tomaram força, mesmo que a Constituição de 1946 nada tenha disposto acerca da possibilidade de os sindicatos cobrarem contribuições de natureza coercitiva dos integrantes de suas categorias ou mesmo das contribuições como espécie tributária.

É cristalino que se deve levar em consideração que a Constituição Federal de 1946 teve seu conteúdo esvaziado após o golpe militar de 1964, sendo possível afirmar que os ventos democráticos que inspiraram a Constituinte de 1946 já tinham desandado para as tempestades que se seguiram àquele fatídico 1º de abril de 1964, data do emblemático golpe civil-militar que depôs o presidente João Goulart.

1.3 Constituição do Brasil de 1967

Com a precária legitimação pelo Código Tributário Nacional, mesmo carecendo de previsão constitucional, a contribuição sindical seguiu sendo cobrada. Entretanto, a Constituição de 1946 foi posteriormente substituída por uma nova Carta, mais ao gosto do regime autoritário em ascensão. Em que pese a diametral diferença nos momentos políticos que originaram as Cartas de 1946 (democrático) e de 1967 (ditatorial), no tratamento dispendido à contribuição sindical as duas constituições foram muito semelhantes, como se verá a seguir.

Em 24 de janeiro de 1967, o Congresso Nacional promulgou a Constituição do Brasil de 1967, a partir de texto-base enviado pelo Poder Executivo em 12 de dezembro de 1966. Visava o General Castello Branco, Presidente da República à época, com tal medida, restaurar a aparência de legalidade rompida com o golpe militar de 1964 (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 65). O brevíssimo lapso temporal concedido para as discussões congressistas – pouco mais de um mês – aliado à convocação às pressas do Congresso Nacional pelo Poder Executivo já davam o caráter autoritário da nova Constituição (SARLET, 2012, p. 237). Assim, apesar de formalmente promulgada por Congresso Constituinte, a Constituição Federal de 1967 foi, em verdade, outorgada com o fim de legitimar o regime instituído a partir de 1964.

Segundo Sarlet (2012, p. 237), a Constituição de 1967 se inspirou na Carta Constitucional de 1937 e teve como uma de suas características principais o autoritarismo, ante o retorno da possibilidade de edição de decretos-leis pelo Chefe do Poder Executivo.

Além disso, de acordo com Petry,

no capítulo que tratou do sistema tributário, a Constituição Federal de 1967 previu expressamente a possibilidade de instituição de impostos, taxas, contribuição de melhoria e também empréstimos compulsórios, com redação praticamente idêntica à da Emenda Constitucional n. 18/65, editada ainda na época da Constituição de 1946. (2004, p. 144).

Assim, na Constituição de 1967 a contribuição sindical não foi prevista como espécie tributária no capítulo do Sistema Tributário. A previsão constitucional foi realizada no título destinado à Ordem Econômica e Social⁴.

Essa alocação da contribuição sindical no título dedicado à Ordem Econômica e Social, assim como a ausência de previsão no capítulo destinado ao Sistema Tributário causou controvérsias na doutrina, que continuou a discutir a natureza jurídica da contribuição sindical. Para Paulsen, a Constituição de 1967 olvidava as contribuições, prevendo apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria como espécies tributárias (2010, p. 108).

Por outro lado, a redação do artigo 159, § 1º, continha a inédita previsão de fixação da contribuição sindical pela lei, sendo repassada à entidade sindical a atribuição de apenas arrecadá-la, ou seja, a potestade de fixar contribuições deixava de repousar sobre o sindicato e retornava para o Estado, por meio da lei. Desse modo, segundo Martins, “[...] havia necessidade de lei determinando as contribuições sindicais, para que o sindicato pudesse arrecadá-las” (2009, p. 8).

Tal novidade é encarada por Petry como representativa da “[...] ampliação significativa das tarefas regulatórias do Estado, especialmente na organização do trabalho [...]” (2004, p. 145). Para o autor, conquanto a Constituição Federal de 1967 tenha olvidado as contribuições como espécie tributária – ao deixar de prevê-las no capítulo destinado ao sistema tributário – tal fato não afasta a constatação de que a nova Constituição “[...] trouxe consigo uma ‘significativa ampliação da intervenção estatal nos setores da vida econômica e social, para além da organização da Previdência Social, da atividade sindical e de representação profissional’” (PETRY, 2004, p. 144).

Assim, embora a Constituição de 1967 não contivesse previsão acerca da

⁴ Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas do poder público serão assegurados em lei. § 1º. Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas. (BRASIL, Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967).

contribuição sindical como espécie tributária, a cobrança coercitiva prosseguiu, com fundamento nas previsões contidas no Código Tributário Nacional e na Consolidação das Leis do Trabalho. Entretanto, tal omissão da Constituição não demorou a ser suprida. Além das várias alterações promovidas na Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, teve significativa importância para a contribuição sindical, conforme se verá a seguir.

1.4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1969

Foi apenas com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que a contribuição sindical passou a ser tratada como uma espécie tributária com amparo constitucional. Para perquirir acerca das alterações promovidas por essa importante emenda, bem como aprofundar os debates que ocasionou no campo da contribuição sindical, mostra-se relevante examinar o contexto em que foi promovida.

A ordem constitucional implantada a partir da Constituição de 1967 foi abalada com a edição do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, ocasião em que a repressão ditatorial alcançou o grau mais elevado desde 1964, com a suspensão de direitos políticos, fechamento do Congresso Nacional, perseguições e censura à imprensa (SARLET, 2012, p. 238). Há quem diga, a exemplo de Silva (2011, p. 87) e de Souza Junior (2002, p. 73), que com o A.I. 5 o que ocorreu não foi simples abalo, mas verdadeiro rompimento da ordem constitucional.

Ato contínuo, “com a doença do Presidente Costa e Silva, assumem o Poder Executivo os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, os quais preparam um novo texto constitucional na EC 1, promulgada [sic] aos 17.10.1969” (SARLET, 2012, p. 238). Para os constitucionalistas consultados, quais sejam, Silva (2011, p. 87), Sarlet (2012, p. 238) e Souza Junior (2002, 73), considerando a amplitude de reformas realizadas⁵, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 tratou-se em verdade de uma nova Constituição.

Na Constituição Federal de 1969 existiam dois artigos relevantes para o instituto em estudo, quais sejam, o artigo 21, § 1º, inciso I e o artigo 166. De acordo com Barros e

⁵ Entre tais reformas é possível citar que mudou-se “[...] inclusive, o nome do País, que deixa de ser simplesmente *Brasil* (denominação de 1967) e passa a ser *República Federativa do Brasil* (nome mantido pela atual Constituição)” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 74).

Berwanger, “ao tratar do sistema tributário, esta constituição, no seu art. 21, § 2º, inciso I, facultou à União instituir contribuições, *tendo em vista intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais*” (2003, p. 24, grifo dos autores). Ademais, foi com a Constituição Federal de 1969 que as contribuições migraram para o capítulo referente ao sistema tributário, despertando os autores brasileiros, a exemplo de Petry (2004, p. 145), para o tratamento constitucional da contribuição sindical como tributo. Nesse mesmo sentido Paulsen, para quem

as contribuições passaram a ser consideradas tributos por força da EC nº 01/69, que estabeleceu, ao lado da competência da União para instituir impostos, sua competência para instituir contribuições de intervenção no domínio econômico, de interesse da previdência social e do interesse de categorias profissionais, conforme se vê do art. 21, § 2º, I da CF/67 com a redação da EC nº 01/69, situado dentro do capítulo V – Do Sistema Tributário Nacional. (2010, p. 108).

Contudo, após a Constituição de 1969 introduzir no ordenamento jurídico a espécie tributária das contribuições, “[...] travou-se uma grande discussão no sentido de entender-se se a contribuição sindical prevista na CLT teria ou não sido recepcionada” (BARROS; BERWANGER, 2003, p. 24).

De outro lado, “o art. 166 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, praticamente repetiu o art. 159 da Constituição de 1967, especificando que a associação sindical ou profissional continuava livre e que o sindicato exercia função delegada de poder público” (MARTINS, 2009, p. 9). Tal fato demonstrava que a contribuição sindical prevista na Consolidação das Leis do Trabalho havia sido recepcionada pela Constituição Federal de 1969 (MARTINS, 2009, p. 9).

Entretanto, as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977, especialmente a mudança na destinação dos recursos oriundos das contribuições, mostraram que a União também tinha interesse em se servir de fatia da repartição dos valores arrecadados a título de contribuição sindical. Assim, a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 8/1977

[...] não deixou qualquer dúvida, que a faculdade de criar contribuição pela União seria em benefício próprio para custear as despesas assumidas com a previdência social das categorias profissionais. Não possibilitava a instituição de contribuição em benefício exclusivo de entidades sindicais. Diante da força da norma constitucional, apesar de emenda, não teria recepcionado a contribuição sindical prevista na CLT, já que foi imposta por decreto-lei de força obrigatória menor. (BARROS e BERWANGER, 2003, p. 25).

Além disso, de acordo com Paulsen, a alteração na competência legislativa da União, promovida pela emenda constitucional supracitada “[...] foi suficiente para que o STF entendesse que o constituinte havia entendido não serem, as contribuições, tributos” (2010, p. 108). Segundo Petry, as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977,

[...] foram nos arts. 21 e 43 da Constituição de 1967 (com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/69). No § 2º do art. 21, dentro do capítulo que tratava do sistema tributário nacional, continuaram a ser previstas contribuições especiais de subespécie “de intervenção no domínio econômico” e “de interesse de categorias profissionais”, como tributos de competência da União Federal. Mas especificamente as contribuições especiais da subespécie “sociais” foram extraídas do § 2º do art. 21 e, portanto, do capítulo que tratava das atribuições do Poder Legislativo, no art. 43, inciso X, especialmente para explicitar a competência do Congresso Nacional para dispor (com a sanção do Presidente da República) sobre as mesmas. (2004, p. 147).

Assim, de acordo com Coêlho, “uma simples deslocação de artigos dentro da Constituição, [...], serviu de pretexto às decisões judiciais que sustentavam ser a-tributária dita contribuição, contra o conceituário do CTN [...]” (1998, p. 172).

Em que pese tal discussão a respeito das contribuições sociais, e embora a Constituição Federal de 1969 tenha feito previsão em seu artigo 21, § 1º, inciso I, acerca da competência da União para fixação de contribuição no interesse de categorias profissionais, há controvérsia na doutrina se a referida Constituição recepcionou ou não a contribuição sindical.

A partir de 1978, com a revogação do A.I. nº 5, foi possível perceber no Brasil o início de “[...] um processo de abertura política lenta e gradual” (SOUZA JUNIOR, 2002, p. 77). Nesse contexto, começou a surgir um sindicalismo diferente, fora do sistema confederativo alienado pelo Estado, que, juntamente com os demais movimentos de mobilização sociais, foi responsável pelo retorno do regime democrático ao País (MENDES, 2009, p. 14).

Além disso, com a aprovação da Lei da Anistia, a previsão de partidos políticos e a eleição indireta do primeiro presidente civil desde 1964, o cenário político-jurídico se tornou propício para a ascensão de uma Constituição democrática, a de 1988.

1.5 Constituição Federal de 1988

Para a mais avançada de todas as constituições brasileiras, o tratamento dispensado pela Constituição Federal de 1988 para a contribuição sindical foi conservador ao manter as velhas formas consagradas nas constituições anteriores. Entretanto, ao tratar das liberdades públicas de um modo inovador na história jurídica brasileira, a Constituição Federal de 1988 tem o seu mérito e merece um rigoroso exame a seguir.

A Constituição Federal de 1988 começou a ser gerada com a eleição indireta do Presidente Tancredo Neves. Com a prematura morte do Presidente, o Vice-Presidente tomou posse e levou em frente as promessas de Tancredo, entre elas a de convocar a Assembleia Nacional Constituinte (SILVA, 2011, p. 89). Assim, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a denominada pelo Deputado Ulisses Guimarães “constituição cidadã” (SARLET, 2012, p. 244). Dentre as novidades introduzidas pela Constituição Federal de 1988 verificou-se a grande valorização dos direitos e garantias individuais e sociais e a criação e o fortalecimento de instituições democráticas. Conforme Sarlet,

no que diz com as suas principais características, além do seu perfil analítico e casuístico, [...] a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como a mais democrática e avançada em nossa história constitucional, seja em virtude do seu processo de elaboração, quanto em função da experiência acumulada em relação aos acontecimentos constitucionais pretéritos, tendo contribuído em muito para assegurar a estabilidade institucional que tem sido experimentada desde então no Brasil. (2012, p. 243).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, novamente a previsão de liberdade sindical é mantida, agora no *caput* do artigo 8º: “É livre a associação profissional e sindical, observado o seguinte:” (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988). Entretanto, a ressalva final *observado o seguinte* é a introdução para várias limitações à liberdade preconizada no *caput*. Dentre os incisos do artigo 8º destaca-se no presente estudo o inciso IV, o qual prevê a potestade de fixação de contribuições em favor dos sindicatos e de seu sistema⁶.

A ressalva final *independentemente da contribuição prevista em lei* é tida por doutrinadores como Martins como a razão pela qual a contribuição sindical “[...] tem natureza tributária, é obrigatória e não comporta desonerações” (2008, p. 125). O fundamento de tal posição encontra-se no capítulo do Sistema Tributário Nacional, mais

⁶ Art. 8º É livre a associação profissional e sindical, observado o seguinte: [...] IV - a assembleia-geral [sic] fixará a contribuição que, se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

especificamente no *caput* do artigo 149 da Constituição Federal de 1988 que possui a seguinte redação:

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 art. 146, III e 150, I e III e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições que alude o respectivo dispositivo. (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, grifo nosso).

Causa espécie que a Constituição Federal de 1988, a qual refletiu um dos melhores momentos de amadurecimento democrático da República brasileira, tenha olvidado a garantia integral e despida de limitações à liberdade sindical, sobretudo ante o grande avanço ocorrido na seara da liberdade de associação, que foi garantida em plenitude⁷.

O que pouco se comenta e, portanto, convém tratar é que em verdade era da vontade de grande parte dos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte garantir a ampla liberdade sindical, afastando a contribuição sindical de natureza obrigatória. Segundo Martins (2009, p. 10-11), se pretendia legitimar novas formas de custeio do sistema sindical que não importassem na imposição de um tributo a todos os integrantes das categorias, como a contribuição assistencial e a grande inovação da Constituinte: a contribuição confederativa. Com efeito,

um dos objetivos da Assembleia Nacional Constituinte foi o de acabar com a contribuição sindical, porque era meio de corrupção, perpetuação de dirigentes sindicais na cúpula das agremiações, que estão completamente desvinculados das bases e desinteressados de estimular filiações, além da possibilidade de imposição de contribuições decorrentes da atividade delegada de poder público que o sindicato exercia. Havia necessidade, porém, de se instituir uma contribuição destinada ao custeio da atividade sindical, tendo por objetivo garantir seu funcionamento e sua independência financeira. (MARTINS, 2009, p. 10).

O texto inicial aprovado na Comissão de Sistematização previa o seguinte: “a assembleia geral fixará a contribuição da categoria que, se profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo de sua representação sindical” (MARTINS, 2009, p. 11). Entretanto, por ocasião da votação em plenário, foram realizadas emendas ao texto-base, entre elas a que incluiu a expressão *independentemente da contribuição prevista*

⁷ Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

em lei (MARTINS, 2009, p. 11).

Desse modo, prevaleceu o interesse corporativista de alguns poucos em detrimento do espírito geral da Constituinte. Segundo Martins (2009, p. 11), barganhando com a estabilidade no emprego, proposta para constar no inciso I do artigo 7º, tais grupos favoráveis à manutenção da contribuição sindical conquistaram a aprovação do texto emendado com a inclusão da expressão *independentemente da contribuição prevista em lei* no final do inciso IV do artigo 8º, garantindo, assim, a renda segura de um tributo para custear o sistema sindical.

Desse modo, em que pese a determinação em eliminar a contribuição sindical, a Assembleia Nacional Constituinte teve de ceder diante dos *lobbies* dos grupos sindicalistas. Embora tal recuo, optou-se por uma “[...] situação intermediária [...]” (MARTINS, 2009, p. 11), na qual há previsão da contribuição sindical de natureza obrigatória, mas também há a possibilidade de fixação, pela assembleia geral do sindicato, das contribuições confederativa e assistencial, as quais possuem natureza negocial e não obrigatória.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou a questão, conforme ementa de recurso extraordinário que segue colacionada:

EMENTA: Sindicato: *contribuição sindical da categoria: recepção. A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694). (BRASIL, STF, RE 180745, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 1998, grifo nosso).*

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal considerou recepcionada a contribuição sindical compulsória pela Constituição Federal de 1988. Apesar disso, a contribuição sindical perdura como tema ainda controverso, especialmente na doutrina, que não se furta em denunciar a antinomia interna provocada pela expressão contida no fim do inciso IV do artigo 8º da Constituição Federal com as demais previsões de liberdade sindical e de associação, conforme será tratado a seguir.

2 LIBERDADE SINDICAL

Conforme examinado no capítulo anterior, desde que a contribuição sindical foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Carta de 1937, as constituições alternaram o tratamento concedido ao tema, ora concedendo aos sindicatos o poder de cobrar a contribuição sindical, ora prevendo apenas o exercício de funções delegadas pelo poder público aos sindicatos, sem deixar claro se detinham poder de impor ou arrecadar contribuições. De qualquer modo, como se viu, a contribuição sindical seguiu sendo cobrada da mesma forma. Entretanto, a imposição de contribuições coercitivas para manutenção dos sindicatos destoava das previsões de liberdade sindical, onipresentes nas constituições brasileiras a partir de 1937.

Tendo em vista as considerações em epígrafe, abordar-se-á adiante a demonstração de que inexistente liberdade sindical no Brasil, em que pese as sucessivas previsões ao longo da história constitucional brasileira. Para demonstrar que a contribuição sindical, meio de sustentação financeira do corporativismo de Estado ainda presente no sistema sindical brasileiro, é um dos principais responsáveis pela inexistência de liberdade sindical no Brasil, será necessário analisar o princípio da liberdade, a liberdade de associação para então abordar a questão da liberdade sindical.

2.1 Princípio da liberdade ou direito fundamental à liberdade

Para a investigação do princípio da liberdade ou direito fundamental à liberdade, é necessário realizar uma breve digressão acerca da natureza das normas. Tal estudo facilitará a compreensão acerca da liberdade sindical no Brasil, o impacto que a contribuição sindical causa sobre ela, bem assim a liberdade sindical como regra externa prevista pela Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário.

A análise que se realizará a seguir tomará por base o direito positivado na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, mostra-se oportuna a observação de Stürmer, segundo a qual em um sistema jurídico “existem normas superiores e normas inferiores, estando a Constituição no degrau mais alto desta hierarquia. Mesmo nas Constituições [...] existem princípios e regras.” (2007, p. 43).

É importante frisar, segundo Bonavides (2011, p. 257-259), que já passou o tempo em que os princípios careciam de normatividade, uma vez que, superada a velha hermenêutica, a normatividade passa a ser considerada uma característica ínsita ao conceito de princípio, o qual está apto a auxiliar na resolução das situações fáticas que se apresentam ao intérprete. Nesse sentido, segundo o autor,

todo discurso normativo tem que colocar [...] em seu raio de abrangência os princípios, aos quais as regras se vinculam. Os princípios espargem claridade sobre o entendimento das questões jurídicas, por mais complicadas que estas sejam no interior de um sistema de normas. (BONAVIDES, 2011, p. 259).

Dada a normatividade que os caracterizam, tal afirmação ganha relevo, na medida em que os princípios auxiliam na aplicação das regras. Se a distinção entre normas e princípios é questão ultrapassada pela doutrina, não o é a distinção entre princípios e regras (BONAVIDES, 2011, p. 288). Nesse sentido, calha afirmar que qualquer distinção entre dois institutos é precedida de algo que os assemelhe. Ora, razão não haveria para distingui-los se algo não os fizesse semelhantes. No caso de princípios e regras a semelhança se encontra na natureza: tanto princípios, quanto regras, são espécies do gênero norma (BONAVIDES, 2011, p. 288). No entanto, acerca da distinção, Bonavides afirma que

as regras vigem, os princípios valem; o valor que neles se insere se exprime em graus distintos. Os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o régimen, a ordem jurídica. Não são apenas a lei, mas o Direito em toda a sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência. (2011, p. 288-289).

Tal concepção é apresentada após o autor expor em sua obra o entendimento de Robert Alexy acerca de tal distinção, a qual, segundo Bonavides (2011, p. 281), em muito se assemelha às concepções de Dworkin sobre o tema. Demonstrando que princípios e regras realmente comungam em certos aspectos, Alexy indica quais são as características que os assemelham, afirmando que

[...] las reglas y los principios se agruparán bajo el concepto de norma. Tanto las reglas como los principios son normas porque ambos establecen lo que es debido. Ambos pueden ser formulados, con la ayuda de las expresiones deónticas básicas del mandato, el permiso y la prohibición. Los principios, al igual que las reglas, son razones para llevar a cabo juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente. La distinción entre reglas y principios es entonces una distinción entre dos tipos de normas. (2008, p. 64-65).

Como visto, qualquer diferenciação é precedida de elementos que tornem os

institutos semelhantes. Por outro lado, acerca da distinção entre princípios e regras, a qual é muito bem explorada no Brasil, entre outros doutrinadores, por Paulo Bonavides (STÜRMER, 2007, p. 43), Alexy afirma que

el punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización*, que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas se determina por los principios y reglas opuestos. (2008, p. 67-68, grifos do autor).

Superada a questão da diferenciação entre princípios e regras, reputa-se confirmada a normatividade dos princípios. Nesse sentido calha destacar, de acordo com Bonavides, que “os princípios baixaram primeiro das alturas montanhosas e metafísicas de suas primeiras formulações filosóficas para a planície normativa do Direito Civil. Transitando daí para as Constituições, [...] subiram ao degrau mais alto da hierarquia normativa” (2011, p. 293).

Assim, na evolução hermenêutica que Bonavides refere (2011, p. 271), os princípios perderam o caráter de indeterminabilidade e ganharam normatividade, positividade no sistema jurídico, para, além de servirem de balizas interpretativas, serem invocados em face de casos concretos, visando sua resolução.

Nesse sentido, importa destacar que “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a existência de princípios (artigo 5º) e de regras (artigo 8º)” (STÜRMER, 2007, p. 25).

Conforme referido no capítulo anterior, o artigo 8º da Constituição Federal de 1988 consagrou a mesma fórmula que as constituições anteriores (desde a Carta de 1937) para dispor sobre a liberdade sindical, qual seja, *é livre a associação profissional e sindical* e, ato contínuo, realizou podas na liberdade, introduzindo institutos arcaicos que reduziram a liberdade sindical à mera autonomia. Exemplo das limitações indicadas é a contribuição sindical, apontada pela maioria dos doutrinadores citados no presente trabalho como um dos principais entraves para o alcance da liberdade sindical plena.

A partir disso, surge a questão de como compatibilizar o direito geral de liberdade (SARLET, 2012, p. 429), verdadeiro princípio informador do direito fundamental à liberdade, constante do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com um instituto como a contribuição sindical.

A situação beira o paradoxal, podendo ser comparada à liberdade aristotélica, segundo a qual há liberdade, mas não para todos⁸. Se por um lado a Constituição prevê o direito geral de liberdade, o qual possui carga de princípio e eficácia imediata, por outro lado a própria Constituição limita tal liberdade, mantendo institutos de ortodoxia inclinadas ao sindicalismo de Estado, como é a contribuição sindical.

Para examinar tal conflito é necessário perquirir acerca da liberdade. Das mais difíceis tarefas se mostra conceituar a liberdade, embora seja possível extrair certo significado quando se a opõe à escravidão, sendo que, nesse sentido, a liberdade é uma característica umbilicalmente ligada à humanidade. Na atualidade, esse conceito de liberdade *a contrario sensu* pode ser observado na previsão de suspensão temporária da liberdade como punição pela prática de um crime (GORCZEVSKI; CARLI, 2012, p. 87).

Por outro lado, dos que se aventuraram a conceituar a liberdade o conceito grego é o mais antigo, o qual caracteriza a liberdade como “[...] autonomia para decidir” (CASTILHO, 2011, p. 118). Entre os constitucionalistas brasileiros que se debruçam sobre a tarefa de conceituar a liberdade, é possível citar Silva, para quem “*liberdade consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios necessários à realização da felicidade pessoal*” (2011, p. 233, grifo do autor). A partir de tal conceito, o autor passa a elencar os elementos que o compreendem, aduzindo que liberdade

é poder de atuação sem deixar de ser resistência à opressão; não se dirige contra, mas em busca, em perseguição de alguma coisa, que é a felicidade pessoal, que é subjetiva e circunstancial, pondo a liberdade, pelo seu fim, em harmonia com a consciência de cada um, com o interesse do agente. (SILVA, 2011, p. 233, grifos do autor).

Para além da busca de seu conceito, sentido ou mesmo significado, verifica-se que “[...] o direito à liberdade se desdobra em tantos outros direitos imprescindíveis a assegurar a dignidade humana, de modo que se encontra contemplado em inúmeros ordenamentos jurídicos, documentos e tratados [...]” (GORCZEVSKI; CARLI, 2012, p. 98). Modernamente, é possível contemplar a garantia de liberdade como um direito fundamental na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 4º assim prevê: “A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudica ao outro. O exercício dos direitos naturais de cada homem não tem mais limites que os que asseguram a outros membros da

⁸ De acordo com Castilho, “uma incongruência se destaca no pensamento de Aristóteles: para ele, os gregos deveriam ser livres, mas os bárbaros mereciam ser escravizados, entre outras coisas, para prestar serviços e assim oferecer conforto para a vida dos cidadãos livres. Um contrassenso imperdoável” (2011, p. 119).

sociedade o gozo desses mesmos direitos. [...]” (SARLET, 2012, p. 434).

Em relação à Constituição Federal de 1988, verifica-se que nela os direitos fundamentais usufruem de um destaque nunca antes obtido em nenhuma Constituição brasileira. Em vista da previsão da liberdade no rol de direitos fundamentais e invioláveis – presente no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988⁹ – bem assim pela previsão de um direito geral de liberdade, Sarlet qualifica a Constituição de 1988 como “[...] uma constituição da liberdade” (2012, p. 429).

Tal valorização dos direitos fundamentais é a resposta democrática ao autoritarismo do regime ditatorial imediatamente anterior. O fato de ter amargado vinte anos de repressão ocasionou na população em geral – e no constituinte em especial – a repulsa àquilo que caracterizava o regime anterior (JUCÁ, 1997, p. 67-68).

Desse modo, o *caput* do art. 5º reconheceu que todos possuem o direito de liberdade. Como se vê, a Constituição Federal de 1988 não está a conceder direitos fundamentais, mas a reconhecer a titularidade deles em todas as pessoas, prevendo meios de salvaguardá-los. Para além de direitos fundamentais, Stürmer afirma que,

os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade constituem princípios que regem os Direitos Fundamentais consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Dentre tais princípios, destaca-se, aqui, o princípio do direito fundamental à liberdade. (2007, p. 24).

Assim, na Constituição Federal de 1988 verifica-se a presença do princípio do direito fundamental à liberdade. Tal concepção pode facilmente ser associada ao entendimento de Sarlet (2012, p. 429), segundo o qual, além das várias liberdades em espécie reconhecidas pelo constituinte (liberdade de consciência, profissão, associação, etc.), a Constituição de 1988 reconheceu um direito geral de liberdade.

Nem mesmo na Alemanha tal direito geral de liberdade foi consagrado no texto constitucional, razão pela qual a doutrina debate sobre sua existência, em que pese o Tribunal Constitucional Federal ter jurisprudência a respeito do tema; sendo assim, a positivação do direito geral de liberdade pode ser considerada uma vantagem brasileira (SARLET, 2012, p. 430).

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988).

Além disso, e de acordo com Sarlet, os direitos fundamentais “[...] constituem parâmetro hermenêutico e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica [...]” (2009, p. 66). Assim, verifica-se que eles se constituem em balizas interpretativas do ordenamento jurídico como um todo, inclusive da própria Constituição. Além disso, o autor ainda sustenta serem os direitos fundamentais espécie de norma constitucional que, por força da previsão contida no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988, não dependem de regulamentação para produzirem seus efeitos, podendo ser invocada sua aplicabilidade imediata (SARLET, 2009, p. 73).

A partir disso, e tendo em vista a consagração do direito geral de liberdade, o qual, segundo Sarlet, “[...] funciona como um princípio geral de interpretação e integração das liberdades em espécie e de identificação de liberdades implícitas na ordem constitucional” (2012, p. 431), verifica-se que a liberdade de associação prevista constitucionalmente ganha mais relevância, conduzindo a um reforço da liberdade sindical, conforme se verá a seguir.

2.2 Liberdade de associação

A investigação da existência de liberdade sindical no Brasil, iniciada pela análise do direito geral de liberdade, passará a seguir por uma das liberdades em espécie previstas pela Constituição Federal de 1988: a liberdade de associação.

A liberdade de associação, corolário do pluralismo democrático, constitui gênero do qual a liberdade sindical deriva como espécie (MUNIZ, 2009, p. 247). É a liberdade existente na democracia que permite aos trabalhadores associarem-se e reivindicarem perante o Estado suas necessidades. Esta é apenas uma das dimensões sob a qual a liberdade de associação se apresenta – liberdade sindical. Há também a liberdade de administração, que garante aos sindicatos, entre outros direitos, o de livre gestão de seus recursos.

Para Silva (2011, p. 266-267), a liberdade de associação está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, incisos XVII a XXI¹⁰ e compreende os direitos de criar

¹⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro

associações, aderir a elas, desligar-se delas e de dissolvê-las espontaneamente. Além disso, para salvaguardá-las de interferências externas foram instituídas duas garantias constitucionais, quais sejam a vedação de interferência estatal e a previsão de encerramento involuntário de suas atividades apenas por decisão judicial transitada em julgado (SILVA, 2011, p. 267). Ainda, segundo Silva (2011, p. 268), as únicas restrições existentes no texto constitucional relacionadas à liberdade de associação referem-se à proibição de formação de associações que não tenham fins lícitos ou de associações de caráter paramilitar.

Assim, a liberdade de associação especifica quatro direitos relacionados à criação, à vinculação e à extinção das associações. Já para Sarlet, a liberdade de associação, tratada pelo doutrinador como “direito fundamental de associação” (2012, p. 433), compreende mais um sentido, qual seja, o direito de não participar de associações. Com efeito, segundo o autor,

o direito fundamental de associação [...] visto como expressão do direito geral de liberdade, inclui, primordialmente, dois âmbitos ou faces, que podem ser assim divididos: *liberdade positiva* de associação, consistente no direito de constituir e organizar novas associações, assim como de ingressar e participar de associações já existentes (art. 5.º, XVII); *liberdade negativa* de associação, que se expressa no direito de não se associar e de abandonar a associação da qual se é membro (art. 5.º, XX). (SARLET, 2012, p. 433, grifo do autor).

Importa ressaltar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.054 a respeito da liberdade de associação inclui as dimensões positiva e negativa citadas por Sarlet (2012, p. 433), conforme ementa que segue colacionada:

caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

EMENTA: I. *Liberdade de associação. 1. Liberdade negativa de associação: sua existência, nos textos constitucionais anteriores, como corolário da liberdade positiva de associação e seu alcance e inteligência, na Constituição*, quando se cuide de entidade destinada a viabilizar a gestão coletiva de arrecadação e distribuição de direitos autorais e conexos, cuja forma e organização se remeteram à lei. 2. Direitos autorais e conexos: sistema de gestão coletiva de arrecadação e distribuição por meio do ECAD (L 9610/98, art. 99), sem ofensa do art. 5º, XVII e XX, da Constituição, cuja aplicação, na esfera dos direitos autorais e conexos, não de conciliar-se com o disposto no art. 5º, XXVIII, b, da própria Lei Fundamental. 3. Liberdade de associação: garantia constitucional de duvidosa extensão às pessoas jurídicas. II. *Ação direta de inconstitucionalidade: não a inviabiliza que à lei anterior, pré-constitucional, se pudesse atribuir a mesma incompatibilidade com a Constituição, se a lei nova, parcialmente questionada, expressamente a revogou por dispositivo não impugnado. III. Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação de partido político não afetada pela perda superveniente de sua representação parlamentar, quando já iniciado o julgamento (art. 5º, XX). (BRASIL, STF, ADI 2054, Relator: Min. Ilmar Galvão, 2003, grifo nosso).*

A partir desse novo aspecto da liberdade de associação - o direito de não se associar - decorrerá uma das dimensões da liberdade sindical, qual seja a de não ser obrigado a contribuir financeiramente para associação sindical da qual não se deseja ser sócio. Tal situação é emblemática do momento atual do sindicalismo brasileiro e de sua baixa representatividade. Nesse sentido,

[...] a liberdade sindical que tem como pressuposto básico o direito de associar-se, de unir-se, juntar-se em prol da melhoria das condições de vida, sofre uma inversão de sentido em seu percurso histórico – das fases de proibição, tolerância e reconhecimento –, e passa a ser reivindicada como um direito de não associar-se com mais frequência do que o direito de filiação, em flagrante quebra do espírito que orientou a sua construção. (FLORIANÓPOLIS, TRT, ACP 916-2011, Juíza do Trabalho Ângela Maria Konrath, 2011).

Na sentença da Ação Civil Pública nº 916-2011, cujo trecho foi citado em epígrafe, a Juíza do Trabalho Ângela Maria Konrath apreciou pedido do Ministério Público do Trabalho (MPT) no sentido de declarar a nulidade de cláusula de convenção coletiva de trabalho que previa o desconto de contribuição confederativa de todos os integrantes de determinada categoria profissional no Município de Florianópolis, inclusive dos trabalhadores não associados a sua respectiva entidade sindical representativa.

No seu pedido, o MPT aduziu que o desconto da contribuição confederativa diretamente no salário de trabalhadores não associados correspondia a uma forma compulsória de associá-los, o que viola a liberdade de associação em seu aspecto negativo,

nos termos do enunciado de Súmula nº 666 do Supremo Tribunal Federal¹¹, da Orientação Jurisprudencial nº 17¹² e do Precedente Normativo nº 119¹³, ambos da Seção de Direitos Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho.

O pedido do MPT foi julgado parcialmente procedente e, numa decisão inédita, a Juíza do Trabalho Ângela Maria Konrath determinou os sindicatos réus “[...] a absterem-se gradativamente de instituir em instrumentos de negociação coletiva descontos salariais a título de contribuição de trabalhadores não filiados ao Sindicato profissional [...]” (FLORIANÓPOLIS, TRT, ACP 916-2011, Juíza do Trabalho Ângela Maria Konrath, 2011).

Na sua decisão, a juíza levou em consideração a súmula do STF e os precedentes do TST citados, os quais fazem referência à contribuição confederativa, ou seja, o entendimento jurisprudencial prevalente é de que a assembleia geral do sindicato não pode estabelecer a cobrança da contribuição confederativa para aqueles que não são sócios da entidade sindical, sob pena de violação da liberdade de associação.

A partir disso, reputa-se conveniente recordar que a contribuição sindical é cobrada de todos os integrantes da respectiva categoria, sejam sócios ou não, por força de lei (tecnicamente de decreto-lei, como é a CLT), à semelhança daquilo que as orientações jurisprudenciais indicadas em epígrafe justamente buscam combater com relação à contribuição confederativa.

Desse modo, o elemento viciador da contribuição confederativa é exatamente a determinação de sua cobrança de integrantes da categoria que não são sócios, violando, assim, a dimensão negativa da liberdade de associação. Nesse diapasão, a contribuição sindical também é violadora da liberdade de associação, uma vez que é cobrada indistintamente de sócios e não sócios e de modo coercitivo, diferenciando-se, no entanto, a

¹¹ “A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo”. (BRASIL, STF, enunciado de súmula nº 666, 2003).

¹² CONTRIBUIÇÕES PARA ENTIDADES SINDICAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXTENSÃO A NÃO ASSOCIADOS. As cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, e, portanto, nulas, sendo passíveis de devolução, por via própria, os respectivos valores eventualmente descontados. (BRASIL, TST, orientação jurisprudencial nº 17, Seção de Direitos Coletivos, 1998).

¹³ CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS - INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. "A Constituição da República, em seus arts. 5º, XX e 8º, V, assegura o direito de livre associação e sindicalização. É ofensiva a essa modalidade de liberdade cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa estabelecendo contribuição em favor de entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoração ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados." (BRASIL, TST, precedente normativo nº 119, 1998).

contribuição confederativa da contribuição sindical por esta possuir previsão de cobrança em lei.

Além da violação do direito à liberdade de associação, há quem considere a existência e a cobrança de contribuições coercitivas pelos sindicatos “[...] privilégios incompatíveis com o Estado democrático de direito, que tem, como pressupostos essenciais, a autonomia de organização e liberdade de associação civil, sindical, partidária, religiosa”. (PINTO, 2008, p. 165).

O que ocorre então é aquilo que Sarlet (2012, p. 434) considera como o efeito adverso da íntima relação que liberdade guarda com legalidade. Para o autor, a lei funciona como a garantia de que a liberdade reconhecida constitucionalmente somente pode sofrer limitação por lei, ou seja, por ação do Poder Legislativo, o que significa, em último caso, que o próprio cidadão impõe limites à liberdade da qual é titular. De outra banda, “[...] considerando que a lei é o instrumento por excelência de limitação ou restrição da liberdade, ao mesmo tempo ela representa uma permanente ameaça a essa mesma liberdade [...]” (SARLET, 2012, p. 434).

Assim, verifica-se que no estado atual da democracia brasileira, a liberdade de associação, tida como direito fundamental, garante não apenas os direitos de constituir associação e de associar-se, mas os direitos de desassociar-se e de não ser obrigado a associar-se, o que abarca não ser obrigado a contribuir para entidade sindical da qual não se quer ser sócio.

Para além da liberdade de associação, reputa-se necessário examinar a liberdade sindical, tida como espécie do gênero liberdade de associação, e da qual a maioria dos doutrinadores brasileiros considera a contribuição sindical ofensiva.

2.3 Liberdade sindical

Prevista em todas as constituições brasileiras desde 1937, a liberdade sindical ainda nos dias atuais parece distante da realidade dos sindicatos nacionais, especialmente em face da manutenção da contribuição sindical. Para perquirir acerca da liberdade sindical, serão examinadas as previsões constitucionais a respeito do tema, bem assim uma regra supranacional.

A liberdade sindical é espécie do gênero liberdade de associação. Para Stürmer e Oliveira, “a liberdade sindical, significa, pois, o direito de os trabalhadores e os empregadores se associarem, livremente, a um sindicato” (2004, p. 48). Além disso, e de acordo com o saudoso Uriarte, “[...] a liberdade sindical constitui direito humano fundamental e [...], em consequência, não é passível de ser concedido ou criado por um direito interno positivo, mas tão somente reconhecido ou declarado” (2000 apud MUNIZ, 2009, p. 249).

Outrossim, a liberdade sindical também é um princípio fundamental da Organização Internacional do Trabalho (OIT) previsto desde 1946 na sua Constituição (MUNIZ, 2009, p. 251). Para Stürmer e Oliveira, “o fundamento conceitual da liberdade sindical encontra-se insculpido nas regras e orientações da Organização Internacional do Trabalho-OIT [...]” (2004, p. 47). Em 1948, a OIT aprovou a Convenção nº 87 sobre liberdade sindical, objetivando a garantia de entidades sindicais representativas e livres de corrupção. O Brasil, embora signatário do Tratado de Versailles, que criou a OIT em 1919 (STÜRMER; OLIVEIRA, 2004, p. 47), ainda não ratificou a Convenção nº 87. Causa espécie tal situação, já que

passaram-se 58 [sic] anos desde a remessa, pelo Presidente Gaspar Dutra, da Mensagem nº 256, de 1949, em que solicitava ao Congresso Nacional autorização para ratificar a Convenção nº 87, e até agora o Poder Legislativo não se decidiu. Como disse o Senador Eduardo Dutra, no parecer que ofereceu à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na sessão de 11 de dezembro de 2002, o Congresso permanece “dividido entre o constrangimento de rejeitá-la por inconstitucionalidade, cedendo a pressões de entidades constituídas sob a égide do modelo corporativista, e as cobranças internas e externas pela adoção de uma das diretrizes fundamentais da Organização Internacional do trabalho”. (PINTO, 2008, p. 165).

Essa indecisão do Brasil tem efeitos nefastos sobre a liberdade sindical. Segundo Stürmer e Oliveira (2004, p. 49), é impossível falar em liberdade sindical sem deixar de mencionar a Convenção nº 87 da OIT, o que significa que o Brasil ainda não possui a liberdade sindical que apregoa no *caput* do artigo 8º da Constituição Federal de 1988. Importa ressaltar, para o presente trabalho, o contido no artigo 3 da Convenção nº 87, o qual dispõe que

[...] as organizações de trabalhadores e empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente os representantes, o de organizar sua administração e suas atividades, e de formular seu programa de ação. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que procure limitar este direito ou impedir seu exercício legal. (OIT, Convenção nº 87, de 9 de julho de 1948).

Embora a Convenção nº 87 assegure “[...] que não serão impostas contribuições compulsórias” (PINTO, 2008, p. 166), a própria OIT declarou que “dever-se-ia evitar a supressão do desconto automático de cotizações sindicais dos salários, pois [...] não favorece o desenvolvimento harmônico das relações de trabalho” (1993, p. 67).

Entretanto, é necessário esclarecer que a OIT visa evitar, com tal recomendação, o abrupto encerramento da contribuição sindical, que constitui patrimônio dos sindicatos. Veja-se que o fato de se descontar determinado valor diretamente no salário dos trabalhadores não ofende, por si só, a intangibilidade salarial. No entanto, é ofensivo a tal princípio, bem como à liberdade sindical, o fato de o desconto ser realizado coercitivamente, sem a autorização do trabalhador, bem assim, visando o financiamento de um sistema sindical do qual o trabalhador, muitas vezes, não quer participar. A bem da verdade a contribuição para a entidade sindical corresponde à liberdade sindical, desde que não haja obrigatoriedade do pagamento por não sócios. Que haja contribuições da parte dos sócios para a respectiva associação, sindical ou de outra natureza, é quase que intuitivo. É exatamente nesse sentido que a OIT se posiciona. Com efeito, segundo Martins,

viola, contudo, a contribuição sindical compulsória, imposta por lei, o princípio da liberdade sindical tratado na Convenção nº 87 da OIT, pois se a pessoa não é filiada ao sindicato, não pode estar obrigada a pagar ao último uma contribuição para o custeio de suas atividades. A OIT entende que a cobrança de contribuições impostas por lei fere o princípio da liberdade sindical, por ser incompatível com o direito dos trabalhadores de se filiarem, não se filiarem ou se desfilarem ao sindicato. (2009, p. 46).

Tecnicamente, a liberdade sindical é um direito não apenas dos trabalhadores, mas um direito humano fundamental, conforme entendimento de Uriarte (2000 apud MUNIZ, 2009, p. 249). Nesse sentido, mostra-se inconciliável com a liberdade sindical, segundo Muniz (2009, p. 252), a contribuição coercitiva para sustentação financeira dos sindicatos, a qual contribui apenas para a manutenção de um sistema sindical carente de representatividade. No mesmo sentido Stürmer e Oliveira, para os quais,

para que haja autonomia e liberdade sindical, é preciso que exista uma forma de custeio da atividade das entidades sindicais, o que deveria ser feito por intermédio de contribuições espontâneas dos filiados e não por intermédio de contribuições compulsórias. (2004, p. 49).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 8º, *caput*¹⁴, prevê a liberdade sindical, contudo não foi a primeira Constituição a fazê-lo. As Cartas de 1937¹⁵, 1946¹⁶, 1967¹⁷ e 1969¹⁸ também fixaram que a associação sindical era livre. O que diferencia a Constituição de 1988 das anteriores é a consagração do princípio da liberdade como direito fundamental no seu artigo 5º, *caput*.

Entretanto, de acordo com Stürmer, a própria liberdade sindical tratada no artigo 8º da Carta de 1988 está em conflito com o princípio da liberdade garantido pelo artigo 5º, *caput*, da própria Constituição Federal. Com efeito,

o princípio da liberdade (art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) não é compatível com a unicidade sindical (art. 8º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) e com qualquer tipo de contribuição sindical compulsória (art. 8º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). (STÜRMER, 2007, p. 51).

A previsão da contribuição sindical de caráter compulsório está contida na ressalva final do artigo 8º, inciso IV: “a assembleia-geral [sic] fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema sindical respectivo, *independentemente da contribuição prevista em lei*” (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, grifo nosso). O texto do inciso é, na sua maior parte, destinado à previsão da contribuição confederativa, que não possui caráter compulsório, sendo de instituição facultativa. Entretanto, a expressão final *independentemente da contribuição prevista em lei* é responsável pela celeuma. Para Mendes,

¹⁴ Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988)

¹⁵ Art. 138. *A associação profissional ou sindical é livre.* Somente, porém, 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 defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público. (BRASIL, Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, grifo nosso).

¹⁶ Art. 159. *É livre a associação profissional ou sindical,* sendo regulados por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público (BRASIL, Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, grifo nosso).

¹⁷ Art. 159. *É livre a associação profissional ou sindical:* a cuja constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei (BRASIL, Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, grifo nosso).

¹⁸ Art. 166. *É livre a associação profissional ou sindical;* a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei. (BRASIL, Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967, grifo nosso).

[...] se o art. 8.º, *caput*, da CF/1988, garante a liberdade de associação, ressaltando no inc. V, do mesmo dispositivo, que ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado, de igual modo não pode ser obrigado ao pagamento de contribuição a ente sindical, do qual o contribuinte não participe ou, em muitos casos, até mesmo discorde das diretrizes adotadas (2009, p. 17).

No mesmo sentido Meirelles, que afirma que o tratamento dispndido pelo inciso IV do artigo 8º da Constituição Federal, a par de contradizer o contido no *caput* do próprio artigo, ao prever a instituição de contribuição de natureza obrigatória, conforme interpretação aplicada atualmente, realiza verdadeira filiação compulsória dos integrantes das categorias profissional e econômica, maculando “[...] o princípio da liberdade de filiação, ou associação, que a própria Constituição brasileira prega no inc. V do art. 8.º da CF/1988” (2010, p. 68).

Nesse sentido, o próprio artigo 8º da Constituição Federal de 1988 apregoa, em seu inciso V, que “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato” (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988), o que representa a reafirmação, neste caso destinada especificamente à associação profissional ou sindical, da liberdade de associação prevista no artigo 5º, inciso XX, da Constituição. Causa espécie que na mesma oportunidade em que reafirma a liberdade de associação, deixando claro que inexistente obrigação de filiação, é prevista a contribuição sindical de natureza obrigatória para todos os integrantes da categoria.

Esta “[...] antinomia interna na Constituição Federal de 1988” (STÜRMER, 2007, p. 50) prejudica a implementação completa do direito fundamental à liberdade sindical conforme preceituado pela OIT, até porque “[...] a liberdade, por sua natureza, não pode ser regulamentada. Se o for, já não será liberdade. Será controle.” (BARROS e BERWANGER, 2003, p. 13).

O diploma legal de índole infraconstitucional que atualmente dispõe acerca da contribuição sindical no Brasil é a CLT, especificamente em seus artigos 578 a 591. Muniz destaca, a partir dos dispositivos celetistas, que a contribuição sindical é cobrada de empregado e de empregador independentemente de estarem ou não associados às respectivas entidades sindicais, uma vez que

o art. 578 da CLT prevê que as contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem de categorias econômicas ou profissionais por eles representadas serão, sob a denominação de “Contribuição Sindical”, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida naquele capítulo. Já o art. 579 da CLT estabelece que a contribuição sindical é devida por todos aqueles que participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão. (2009, p. 278).

Os dispositivos acima transcritos podem ser encarados como a obrigatoriedade de associação, uma vez que, mesmo que optem por não se associarem, trabalhadores e empregadores estarão, obrigatoriamente, vinculados ao financiamento e sustentação da entidade sindical a que sua categoria pertence. Isso coloca a contribuição sindical em rota de colisão com o contido nos artigos 5º, inciso XX¹⁹ e 8º, inciso V²⁰ da Constituição Federal de 1988. Não é necessário lembrar que o disposto no artigo 5º da Constituição corresponde a direito fundamental.

Além disso, em 2008 ocorreu a edição da Lei nº 11.648 que, entre outras inovações, reconheceu as centrais sindicais, inclusive destinando-lhes uma fatia correspondente a dez por cento da contribuição sindical. Esta lei frustrou as expectativas daqueles que lutam pela liberdade sindical e pelo fim de seus principais empecilhos. O próprio Fórum Nacional do Trabalho (FNT), criado para discutir as alterações legislativas a serem realizadas no sistema sindical, fracassou no quesito contribuições sindicais. De acordo com Viana (2004, p. 12 e 19), representante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) no Plenário do FNT, um dos pontos acerca da reforma sindical a respeito do qual todos concordavam era a extinção gradual (em três anos) da contribuição sindical obrigatória.

Assim, o direito de não ser obrigado a associar-se, um direito fundamental arrolado pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988, é violado pela contribuição sindical por obrigar ao financiamento de sindicato que, muitas vezes, não possui sequer legitimidade. Como se não bastasse isso, “outra aberração jurídica é a imposição da lei em se permitir e, até mesmo, obrigar o empregador [...] a efetuar o desconto da contribuição sindical, antes mesmo do recebimento do salário pelo empregado” (SOUZA, 2008, p. 34).

¹⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

²⁰ Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...] V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

Tal fato guarda relação com o modo de recolhimento da contribuição sindical dos empregados, conforme dispõe o artigo 582, *caput*, da CLT²¹. Ora, “o mesmo sindicato que tanto prega a liberdade sindical, é o mesmo que busca impor a obrigatoriedade do pagamento da contribuição sindical e o seu desconto direto no salário do empregado [...]” (SOUZA, 2008, p. 34).

Assim, a contribuição sindical se mostra violadora de dispositivos constitucionais, entre os quais direitos fundamentais e sociais dos trabalhadores, além de sustentar organizações sindicais que em muitos casos não possuem legitimidade ou representatividade perante sua categoria. Para Chiarelli,

[...] a contribuição sindical no Brasil, imposta [...] a toda categoria econômica ou profissional, independentemente do fato de ser o trabalhador ou a empresa associado do sindicato, é instrumento de manutenção financeira da organização, mas na vida sindical autêntica, a nosso juízo, é figura inautêntica. Desnatura a verdadeira atuação sindical, despreocupa dirigentes da obrigatoriedade de atuar para manter um quadro associativo numeroso, pois lhes dá a tranqüilidade [sic] pachorrenta da auto-suficiência [sic] financeira. De outra parte, originária da lei, inspirada, orientada e controlada pelo Poder Público, que, inclusive, tem a seu cargo a tarefa do recolhimento e distribuição entre as entidades do montante arrecadado, a contribuição sindical é uma das mais fortes justificativas para o intervencionismo estatal. (1974, p. 66).

A manutenção da contribuição sindical ainda hoje no sistema jurídico brasileiro é uma herança permanente do sindicalismo de Estado implantado por Getúlio Vargas. Não é por nada que “certos autores criticam nosso sistema sindical, por ainda ser um sistema corporativo, em que o Estado tudo prevê, inclusive impondo contribuições, razão pela qual Guido Zangari coloca em dúvida a condição do Brasil como país democrático” (1990 apud MARTINS, 2009, p. 13).

Ora, se a doutrina chegou ao ponto de questionar a real existência de democracia no Brasil, em face da manutenção da contribuição sindical, não há razões para afastar a conclusão de que a liberdade sindical é violada pela contribuição sindical em dois aspectos: o primeiro é a liberdade de associação, violada pela compulsoriedade de pagamento da contribuição sindical mesmo para aqueles que optam por não fazer parte do sindicato. O segundo é a liberdade de organização, violada pela arrecadação de um tributo que sustenta, em muitos casos, organizações sindicais sem legitimidade.

²¹ 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. (BRASIL, Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943).

3 CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

Superadas a análise histórica do instituto e a investigação acerca da rejeição que os doutrinadores mais críticos realizam sobre ele no que tange ao seu conflito com a liberdade sindical, é o momento de tratar, no presente capítulo, acerca da natureza jurídica da contribuição sindical, sobre a discussão de sua principal característica: a parafiscalidade, o seu enquadramento normativo atual e alguns aspectos práticos e dados a seu respeito.

3.1 Natureza jurídica da contribuição sindical

Tratou-se, até o momento, acerca da história da contribuição sindical e de seu conflito com a liberdade de associação prevista na Constituição Federal de 1988. Entretanto, reputa-se necessário perquirir acerca do que é, propriamente, referido instituto. É isso que se fará a partir desse momento.

Importa lembrar que a contribuição sindical representa uma “[...] *manifestação tributária sindical*, a qual [...] integra o conjunto de relações do Direito do Trabalho com o Direito Tributário” (CATHARINO, 1982, p. 299, grifo do autor). Acerca das relações de Direito do Trabalho tratou-se no capítulo anterior, tendo em vista as considerações relacionadas ao direito de liberdade, à liberdade de associação e à liberdade sindical. A partir de agora serão analisadas as relações tributárias da contribuição sindical, especialmente no tocante a sua natureza jurídica, suas principais características e a sua inconformidade com a ordem jurídica brasileira.

A locução “independentemente da contribuição prevista em lei”, constante do trecho final do inciso IV do artigo 8º da Constituição Federal de 1988²² é encarada por doutrinadores a exemplo de Coêlho (1999, p. 142-143) como o indicativo de que a contribuição sindical é um tributo da espécie contribuição especial, ao lado das contribuições interventivas, sociais e previdenciárias. Tais contribuições encontram previsão no Sistema

²² Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...] IV - a assembleia-geral [sic] 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; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

Tributário Nacional, no artigo 149, *caput*, da Constituição Federal de 1988²³.

Nesse mesmo sentido se posiciona Machado (2006, p. 422-423), o qual realiza uma interpretação conjunta dos artigos 149 e 8º, inciso IV, ambos da Constituição Federal de 1988, para afirmar ser tributária a contribuição a que alude o trecho final do inciso IV do artigo 8º. Para Machado, “[...] a Constituição afastou as divergências doutrinárias afirmando serem aplicáveis às contribuições em tela as normas gerais de Direito Tributário [...]” (2006, p. 419). Esse também é o entendimento de Martins, para quem a contribuição sindical “[...] que é cobrada com base em previsão legal – como implícito está na expressão ‘independente da contribuição prevista em lei’ –, tem natureza tributária, é obrigatória e não comporta desonerações” (2008, p. 125).

Reputa-se necessário, porém, examinar mais detidamente tal questão. Para tanto, realizar-se-á uma breve análise da classificação dos tributos no Brasil. Conforme entendimento da doutrina majoritária, os tributos classificam-se em impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais. Tal classificação foi, inclusive, erigida por Martins a princípio constitucional, qual seja, “[...] o princípio das cinco espécies tributárias (arts. 145, 148 e 149)” (2008, p. 122). Também Melo acredita serem cinco as espécies tributárias, tanto é que deixa clara sua filiação à corrente “[...] quinquipartida” (2012, p. 146).

Das espécies tributárias brasileiras, o presente trabalho guarda relação com as contribuições especiais. Elas recebem esse nome, segundo Paulsen (2010, p. 107), para diferenciá-las da contribuição de melhoria, mas há quem as chame apenas de contribuições ou mesmo de contribuições parafiscais, sendo que esta última nomenclatura caiu em desuso por corresponder a parafiscalidade a uma característica de algumas subespécies de contribuições, não se podendo, portanto, designar o gênero a partir de uma característica que não abrange todas as contribuições (PAULSEN, 2010, p. 107). Há ainda quem utilize, a exemplo de Machado (2006, p. 418) e de Alvim (2008, p. 17), a nomenclatura contribuições sociais para designar essa espécie tributária, entretanto, isso não é tecnicamente correto, já

²³ 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. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

que as contribuições sociais correspondem a subespécie das contribuições especiais, conforme se verá a seguir (PAULSEN, 2010, p. 107).

Por sua vez, a espécie tributária das contribuições especiais se subdivide em contribuições especiais sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias (MARTINS, 2008, p. 123). No mesmo sentido entende Carrazza, para quem “[...] a Constituição Federal prevê três modalidades de ‘contribuições’: as *interventivas*, as *corporativas* e as *sociais*” (2013, p. 660, grifo do autor). Já para Melo, as subespécies das contribuições especiais são “[...] as *contribuições sociais, as de intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias profissionais ou econômicas, e destinadas à seguridade social* (arts. 149 e 195) [...]” (2012, p. 147, grifo do autor).

A partir disso, é possível perceber que a nomenclatura das subespécies de contribuições especiais segue as finalidades que a Constituição Federal de 1988 visa atingir (PAULSEN, 2010, p. 107). Além disso, segundo Paulsen,

o enquadramento da finalidade apontada na lei instituidora dentre aquelas constitucionalmente previstas como autorizadoras da instituição de contribuição é requisito de validade da mesma. Verifica-se qual é a finalidade pela análise da destinação legal do produto da arrecadação. (2010, p. 109).

É tamanha a importância do critério finalidade para as contribuições que Greco entende que o “[...] elemento essencial para a configuração das contribuições no regime constitucional de 1988 é a finalidade a que se destinam. Neste ponto, a CF-88 adotou um critério de validação finalística deste tipo de exigência [...]” (2000, p. 238).

Além da finalidade ser essencial à figura das contribuições, também o é a destinação, o que afasta a incidência da regra prevista no artigo 4º, inciso II, do Código Tributário Nacional²⁴, ao menos no pertinente às contribuições especiais. Nesse sentido, “sendo a contribuição um meio, ou instrumento, através do qual o Estado deve tentar atingir certas finalidades, a doutrina e a jurisprudência têm admitido como essencial às mesmas a *destinação do produto da arrecadação*” (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 84, grifo do autor). No mesmo sentido se posiciona Greco, segundo o qual

²⁴ Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualifica-la: I – a denominação e as demais características formais adotadas pela lei; II – a destinação legal do produto da sua arrecadação. (BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

para as contribuições, o destino da arrecadação é um elemento essencial à definição da figura. Se a razão de ser da contribuição é existir uma finalidade e um determinado grupo, e a exigência do pagamento é feita em solidariedade ao grupo à luz da finalidade, o destino da arrecadação deve ser a favor desse mesmo grupo, na busca da finalidade. (2000, p. 239-240).

Conforme analisado, se a Constituição Federal de 1988 eleva a finalidade e a destinação, no entendimento dos autores indicados, à essencialidade para caracterização das contribuições especiais, não pode o legislador infraconstitucional alterar tal finalidade ou a destinação do produto da sua arrecadação. Se ocorrerem tais situações, a regra constitucional será descumprida, o que descaracterizará a contribuição especial. No mesmo sentido assevera Paulsen, segundo o qual

importa, para a validade da contribuição, que a lei preveja finalidade amparada constitucionalmente para a sua exigência. A correspondência entre a finalidade invocada e a efetiva destinação dos recursos à sua realização é indispensável para que a contribuição tenha sustentação constitucional. Isso porque, quando o art. 149 autoriza a instituição do tributo em função da finalidade que cumprirá, só se terá o exercício legítimo da competência quando a destinação seja efetivamente voltada à realização de tal finalidade que não pode servir de simples pretexto para a arrecadação. (2010, p. 109-110).

Há quem considere, a exemplo de Carrazza, que a Constituição Federal de 1988 deixou de estabelecer a “[...] regra-matriz [...]” (2013, p. 664) das contribuições especiais, uma vez que não foram previstos constitucionalmente os elementos clássicos caracterizadores dos tributos, tais como, hipótese de incidência ou base de cálculo (CARRAZZA, 2013, p. 663-664). Tal entendimento é veementemente rebatido por Greco, segundo o qual,

realmente, não é o fato de as leis instituidoras de contribuições preverem fato gerador e base de cálculo que o exame da sua validade constitucional deverá centrar-se no fato gerador e na base de cálculo. Descrição de fato gerador e base de cálculo (no caso das contribuições) surgem como elementos de técnica operacional para viabilizar a arrecadação e transferência de recursos. Mas não são critérios para aferição da respectiva validade constitucional! (2000, p. 147).

Entretanto, de tal entendimento acerca da finalidade das contribuições especiais e da sua destinação não comunga parcela da doutrina. Com efeito, à subespécie contribuição especial de interesse das categorias profissionais ou econômicas corresponde, no entendimento de Paulsen, “[...] as contribuições para os Conselhos de Fiscalização Profissional e a contribuição sindical” (2010, p. 132). Para Martins, “[...] as contribuições no interesse das categorias [...] foram concebidas como instrumento de atuação das

categorias profissionais ou econômicas, em suas respectivas áreas” (2008, p. 124), ou seja,

a expressão “como instrumento de sua atuação” não diz respeito à atuação do governo nas referidas áreas, *mas sim das próprias categorias profissionais ou econômicas, no campos que lhe pertinem*. Se assim não fosse – ou seja, se tivessem sido concebidas como instrumento de atuação do governo, e não das categorias – através delas o Poder Público poderia eliminar ou reduzir a atuação das diversas categorias, maculando a autonomia sindical e violentando os incisos II e IV do art. 170, que impõem o respeito à propriedade privada e à livre concorrência. (MARTINS, 2008, p. 124, grifo do autor).

Entretanto, tal compreensão do artigo 149, *caput*, da Constituição Federal de 1988, exposta por Martins, não é compartilhada por toda a doutrina. Com efeito, há quem entenda tratar-se de atuação da União nas respectivas áreas a instituição de contribuições especiais, e não propriamente das categorias, como pretende Martins. Conforme afirma Greco, o artigo 149 da Constituição Federal de 1988 “[...] prevê expressamente que as contribuições correspondem ao ‘instrumento de atuação’ da União na área social, na área econômica e na área das categorias profissionais ou econômicas” (2000, p. 135). No mesmo sentido Paulsen, para quem “conforme o texto do art. 149 da Constituição, a contribuição é instrumento de atuação da União em uma das áreas elencadas, a que se chama de finalidades” (2010, p. 109).

A importância da finalidade das contribuições especiais é muito grande, já que foi esse elemento – a finalidade – que o constituinte utilizou para identificar tal espécie tributária. Razão pela qual a alteração da finalidade da contribuição especial pode comprometer a constitucionalidade da exação. Nesse sentido entende Greco que

esta singela constatação acarreta uma conseqüência [sic] seriíssima, qual seja a de que alterada a finalidade da exigência altera-se a própria exigência e, por isso, ou ela deixa de ter fundamento constitucional, ou só poderá subsistir como nova contribuição se a nova finalidade for admitida constitucionalmente e, mesmo assim, com as restrições que eventualmente sejam aplicáveis a esta nova figura por força da Constituição. (2000, p. 150).

Desde que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional, conforme entendimento do exposto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF (PAULSEN, 2010, p. 136), de acordo com Paulsen, verifica-se que “as anuidades cobradas pelos Conselhos configuram contribuições do interesse das categorias profissionais” (2010, p. 136). Desse modo, à atuação da União nessa área corresponde a instituição da contribuição a que alude o artigo 149, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, no pertinente à contribuição sindical, a instituição de um tributo para remunerar a atuação das entidades sindicais não funciona com a mesma lógica. Com efeito, em que pese autores como Martins entenderem que a contribuição sindical funciona como um “[...] instrumento de fortalecimento das categorias profissionais ou econômicas, para que atuem nas áreas que lhes são próprias, *na defesa dos interesses legítimos de seus participantes*” (2008, p. 124, grifo do autor), a contribuição sindical representa, na verdade, um instrumento de política tributária, conforme entendeu o Ministro Eros Grau, no seu voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.006-4, ocasião na qual declarou que

[...] *independentemente da contribuição prevista em lei*, a Constituição de 1988 criou aquela a ser fixada pela assembléia [sic] geral de cada categoria profissional, que deverá ser descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva. Conseqüentemente [sic], são distintas as espécies de contribuição. *A que estabelece a CLT foi recepcionada pela Constituição atual e, dessa forma, pode ser alterada ou revogada por texto normativo do mesmo grau hierárquico.* (BRASIL, STF, ADI 2.006-4, Relator: Ministro Eros Grau, 2007, grifo nosso).

Ou seja, se a contribuição sindical pode ser alterada ou revogada significa que ela funciona como um instrumento de atuação da União frente às categorias profissionais e econômicas, nos termos do artigo 149, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o que ocasiona interferência na organização sindical, exatamente o que o artigo 8º, inciso I, da Constituição Federal de 1988²⁵ visa evitar. No entanto, Martins não compartilha de tal entendimento exposto no Supremo. Para o autor, sequer a desoneração é possível. Com efeito,

[...] as contribuições no interesse das categorias não comportam desonerações, a título de implementação de políticas públicas, o que é, de rigor, inadmissível para contribuições deste jaez. *A sua desoneração a pretexto de realização de políticas públicas, prejudicaria a contribuição sindical, a atuação das entidades representativas, podendo fulminar a intenção do legislador maior de preservar a autonomia sindical*, razão pela qual, para as empresas de pequeno porte, sequer o constituinte colocou-se entre as imposições capazes de sofrer o processo redutor ou supressor. (MARTINS, 2008, p. 127, grifo nosso).

A ideia de que a contribuição sindical seria um instrumento de atuação da União frente aos interesses das categorias é obstada pela própria previsão constitucional contida no

²⁵ Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

artigo 8º, inciso I, segundo a qual está vedada a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical. Além disso, a contribuição sindical, do mesmo modo que as demais contribuições especiais, é designada por autores como Sabbag (2013, p. 521), como uma contribuição parafiscal. Com efeito, de acordo com Ataliba, verifica-se o fenômeno da parafiscalidade “(...) em a lei atribuir a titularidade de tributos a pessoas diversas do estado, que os arrecadam em benefício das próprias finalidades” (2000, p. 85). Desse modo, o Estado utiliza o tributo de uma forma diversa da fiscal. Com efeito,

a tributação tem duas finalidades: a primeira, desempenhada diretamente pela União, Estados e Municípios, visa auferir recursos para a subsistência estatal, nesta se situa a *fiscalidade tradicional*; a segunda, que não se limita à mera obtenção de recursos, objetiva garantir o desenvolvimento econômico e social, através da atribuição de poder fiscal, pelo Estado, a entidade de caráter autônomo investida legalmente de competência para o desempenho de atividades de interesse público e cujos aportes financeiros em geral não integram o orçamento do Estado, é a *parafiscalidade*. Dito de outro modo, na parafiscalidade o tributo adquire uma dimensão finalística, que é ausente e irrelevante na fiscalidade tradicional. (MENDES, 2009, p. 18, grifo nosso).

Assim, um tributo parafiscal é aquele instituído por um ente com competência tributária, porém cobrado por e destinado a outro ente sem competência tributária. Este último, em que pese não possuir o poder de criar tributos, recebe por lei a capacidade tributária para cobrá-lo e utilizá-lo. Insta referir que o fenômeno da parafiscalidade, assim como o vocábulo parafiscal, surgiram na França, sendo utilizados pela primeira vez no inventário Schuman, ocasião em que serviram para designar a sujeição ativa de tributo por ente diverso do estatal (NOGUEIRA, 1999, p. 177). É nesse sentido que Paciulli se refere, quando afirma tratar-se a parafiscalidade de “[...] tributos cobrados por delegação de poderes” (1973, p.128).

Saliente-se que o poder de tributar é um múnus público, que não pode ser tratado levemente. Assim, a parafiscalidade exige estrita observância das hipóteses que a Constituição Federal de 1988 prevê, já que tal fenômeno acaba por subverter a sujeição ativa do tributo e destinar recursos públicos para o financiamento de atividades eleitas como prioritárias ou importantes pela norma suprema. No caso, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 dispôs acerca das contribuições como forma de viabilizar a parafiscalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito,

as *contribuições* são tributos destinados ao financiamento de gastos específicos, sobrevivendo no contexto de intervenção do Estado no campo social e econômico, sempre no cumprimento dos ditames da política de governo. O art. 149, *caput*, CF associa as contribuições, de modo explícito, a '*instrumentos de ação nas respectivas áreas*'. Desse modo, infere-se que as *contribuições* estão inseridas no **plano fático que lhe é imanentemente peculiar e naturalmente próprio** – o da *parafiscalidade*. (SABBAG, 2014, p. 521, grifos do autor).

Considerando que a contribuição sindical é uma contribuição especial, de natureza parafiscal, já que instituída pela União em benefício das entidades sindicais, convém perquirir acerca da razão de sua instituição. Com efeito, se a própria Constituição Federal de 1988 prevê a vedação ao Poder Público de interferir nas entidades sindicais (artigo 8º, inciso I), é de se questionar a razão pela qual o Estado fomenta tal atividade com um tributo. Ao discorrer sobre as entidades beneficiárias do fenômeno da parafiscalidade, Nogueira explica que “as funções desses órgãos são funções estatais descentralizadas ou de interesse público e essas arrecadações são as chamadas *finanças paralelas* porque via de regra não são recolhidas ao tesouro público, não entram para o orçamento do Estado” (1999, p. 179, grifo do autor).

Por outro lado, verifica-se que a intervenção estatal nas entidades sindicais é um fato, embora a Constituição Federal de 1988 a vede. Com efeito, em que pese autores como Machado entenderem que “a função das contribuições sociais, em face da vigente Constituição, decididamente *não é a de suprir o Tesouro Nacional de recursos financeiros*” (2006, p. 419, grifo nosso), dados obtidos junto ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, mantido pelo governo federal, demonstram que o valor da cota-parte da contribuição sindical arrecadado pela conta especial emprego e salário rendeu, no ano de 2013, o montante de R\$ 640.862.050,50 (seiscentos e quarenta milhões, oitocentos e sessenta e dois mil e cinquenta reais e cinquenta centavos). E tenha-se em vista que tal valor corresponde tão só à quota-parte da contribuição sindical que fica com a União, ou seja, que não é destinado às entidades sindicais.

Diante de tal cenário, fica claro que o próprio Estado se beneficia de tributo que, tendo em vista a parafiscalidade que o caracteriza, deveria ser destinado integralmente ao sistema sindical. Em que pese isso, a análise dos dispositivos legais que fazem previsão acerca da contribuição sindical irá revelar que a participação da União na partilha dos recursos arrecadados com tal tributo já foi maior.

3.2 Previsão legislativa atual

É pacífico o entendimento, conforme demonstrado anteriormente, de que a “[...] contribuição prevista em lei” (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988) a que a Carta Magna alude no artigo 8º, inciso IV, não é outra que não a contribuição sindical.

Na legislação infraconstitucional, entretanto, a contribuição sindical está prevista atualmente na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-lei nº 5.452/1943), entre os artigos 578 e 610, e no Decreto-lei nº 1.166/1971, que dispõe especificamente acerca da contribuição sindical rural. Verifica-se, assim, que, embora a Constituição Federal faça referência à *lei*, a bem da verdade a contribuição sindical está contemplada no plano infraconstitucional não em lei no sentido estrito, mas em legislação (decreto-lei).

No tocante à previsão celetista, verifica-se que a legislação foi prolixa, cuidando de prever desde o modo como se dá a fixação e o recolhimento do tributo, sua aplicação e as penalidades pelo não recolhimento da contribuição sindical. Acerca da fixação e do recolhimento na CLT, Pego informa que

a contribuição deve ser descontada em folha de todos os empregados da categoria (CLT, art. 545), no mês de março de cada ano, na quantia equivalente a um dia de trabalho do empregado, como determina o art. 580 da CLT. Para os empregadores, o valor devido é proporcional ao capital social da empresa, mediante a aplicação de alíquotas previstas no art. 580 da CLT. (2012, p. 93).

A obrigatoriedade do desconto da contribuição sindical no próprio salário dos trabalhadores, entretanto, é outra causa de críticas à contribuição sindical. Entende-se que “a necessidade de autorização por escrito é a opção que mais se compatibiliza com os ditames da liberdade sindical, da proteção e intangibilidade do salário” (PEGO, 2012, p. 97). A compulsoriedade do desconto e o aspecto coercitivo da contribuição sindical, característica dos tributos, são duramente criticados pela doutrina. Nesse sentido, “note-se que ao empregador ou ao trabalhador impõe-se a contribuição, sendo ou não filiado à entidade sindical que represente a respectiva categoria” (MUNIZ, 2009, p. 278).

Em face de tal situação, é de se questionar a própria democracia, frente aos avanços alcançados na área sindical em outros países (PEGO, 2012, p. 95). Do mesmo modo entende Pinto (2008, p. 163), que compara a um privilégio avesso ao regime democrático o fomento do sistema sindical mediante a contribuição de natureza obrigatória, descontada diretamente no salário, sem o consentimento dos trabalhadores, e inclusive de não sócios.

Em que pese isso, autores como Martins afirmam expressamente a recepção do artigo 545 da CLT pela Constituição Federal de 1988, não se sujeitando o desconto obrigatório da contribuição sindical à concordância do trabalhador (2009, p. 51).

A Consolidação das Leis do Trabalho prevê ainda a forma como se dará o rateio do tributo entre os vários entes que compõem o sistema confederativo de organização sindical no Brasil. De acordo com Pego,

a destinação da contribuição arrecadada dos empregados é dividida da seguinte forma (CLT, art. 589): a) 5% para a confederação correspondente; b) 15% para a federação correspondente; c) 60% para o sindicato de base; d) 10% para o Estado (Conta Especial Emprego e Salário); e) 10% para a Central Sindical. (2012, p. 93).

As confederações são os órgãos de cúpula do sistema confederativo, enquanto que as federações estão localizadas em nível estadual. Já os sindicatos são as entidades de base. As centrais sindicais não compõem o sistema confederativo, não se submetendo, por exemplo, à unicidade sindical, e somente passaram a participar do rateio da contribuição sindical a partir da edição da Lei nº 11.648/2008, a qual expressamente as reconheceu²⁶.

Antes da vigência da Lei nº 11.648/2008, que alterou a redação do artigo 589 da CLT, a União era a destinatária de 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação da contribuição sindical descontada dos trabalhadores. Por ocasião da edição da Lei nº 11.648/2008, a União abdicou de 10% (dez por cento) de tal receita em favor das centrais sindicais.

Em face disso, o Partido Democratas ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando, entre outras disposições, exatamente essa destinação de valores arrecadados com o tributo para as centrais sindicais (MENDES, 2009, p. 26). De acordo com Mendes, “o relator, Min. Joaquim Barbosa, julgou o pedido parcialmente procedente, sendo acompanhado pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Cezar Peluso [...]” (2009, p. 26). O julgamento, entretanto, foi suspenso em face de um pedido de vista. Os autos estão desde setembro de 2013 no gabinete do Ministro Roberto Barroso, em virtude de pedido de vista do Ministro Ayres Britto (BRASIL, STF, ADI 4067,

²⁶ Art. 1º. A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas: I - coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e II - participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores. Parágrafo único. Considera-se central sindical, para os efeitos do disposto nesta Lei, a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores. (BRASIL, Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008).

Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2014).

Insta referir que a Advocacia Geral da União, por ocasião da prestação de informações na referida ação, aduziu que a redução do valor da arrecadação não iria impactar na conta especial emprego e salário, a qual passaria a receber valores remanejados de outras fontes (BRASIL, STF, ADI 4067, Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2014). Com efeito, conforme a Nota Técnica nº 66, do Ministério do Trabalho e Emprego,

[...] essas fontes de recursos poderão ser a FR 100 – Recursos ordinários do Tesouro Nacional, a FR 153 – Contribuição para Financiamento da Seguridade (COFINS), a FR 151 – Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL), ou outra a ser destinada pelo Tesouro Nacional. Tomando-se por base o exercício de 2006, haveria uma redução de receita para o MTE/FAT em torno de R\$ 44,3 milhões, o que implicaria na correspondente necessidade de compensação de recursos de outras fontes para cobrir as despesas que seriam realizadas (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, 2014).

Essa nota técnica é sintomática do exacerbado manejo da figura tributária das contribuições especiais sem preocupação com a destinação dos valores arrecadados, regrat-matriz constitucional de tal espécie tributária. Com efeito, o Ministério do Trabalho e Emprego não atenta para a finalidade da COFINS, qual seja o financiamento da seguridade social, conforme indica o artigo 1º da Lei nº 7.689/1988, ao passo que a conta especial emprego e salário se destina a suprir de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o qual sustenta o Programa Seguro-Desemprego, e financia programas sociais, nos termos do artigo 10 da Lei nº 7.998/1990.

A retenção, pela União, de parcela do valor arrecadado com a contribuição sindical, assim como a inclusão das centrais sindicais no rateio do tributo também são severamente questionáveis, do ponto de vista de alguns doutrinadores. De acordo com Muniz (2009, p. 280), a contribuição sindical encontra-se em situação de conflito com normas de direito internacional ratificadas pelo Brasil, razão pela qual os dispositivos celetistas que tratam do tributo foram tacitamente revogados. Além disso,

em que pese a ilicitude dos descontos obrigatórios da contribuição sindical e do repasse às entidades sindicais e à Conta Especial Emprego e Salário, conforme sobejamente demonstrado, na prática, eles continuam a ocorrer e é lamentável que, em pleno século XXI, uma lei venha a atribuir uma cota da arrecadação da contribuição sindical às centrais sindicais, que sempre representaram um contraponto ao modelo sindical autoritário e nunca precisaram de contribuições não espontâneas para sobreviver (MUNIZ, 2009, p. 281).

Embora considere discutível a retenção de percentual da contribuição sindical pela

União, Martins, por outro lado, não considera tal situação uma irregularidade tendo em vista que “[...] o Ministério do trabalho recebe a parte que é do governo, justamente por ser tributo, além de tal órgão ter o poder de fiscalizar o devido recolhimento da citada exação” (2009, p. 61).

A situação após a edição da Lei nº 11.648/2008, porém, tornou-se paradoxal. Antes do advento de referida lei, as centrais sindicais representavam o sindicalismo legítimo e representativo, que não dependia de subvenção estatal para existir, manter-se e promover suas bandeiras. Após, no entanto, as centrais passaram a usufruir de recursos advindos da contribuição sindical, característica emblemática do sindicalismo de estado. Com efeito, “[...] a CUT era contrária à cobrança da contribuição sindical compulsória, estimulando seus sindicatos a devolverem a exação. Agora, de forma inusitada, a mesma Central foi uma das principais interlocutoras na aprovação do Projeto na Câmara e no Senado Federal” (MENDES, 2009, p. 26).

Convém destacar ainda que a polêmica em torno da Lei nº 11.648/2008 não se ateve apenas ao reconhecimento formal das centrais sindicais. Com efeito, o veto presidencial ao artigo 6º da referida lei, que previa a submissão das entidades sindicais à fiscalização do Tribunal de Contas da União quanto à utilização da contribuição sindical, despertou certa celeuma inclusive nos meios de comunicação (HARADA, 2008). Conforme Mendes,

o art. 6.º da Lei 11.648/2008, que previa a fiscalização obrigatória pelo Tribunal de Contas de todos os recursos da contribuição obrigatória arrecadados por sindicatos de empregados e empregadores foi, infelizmente, vetado pelo Presidente da República, ao fundamento de que referida disposição afrontaria o princípio da liberdade sindical, por estabelecer a obrigatoriedade dos sindicatos, federações, confederações e centrais prestarem contas ao Tribunal de Contas, circunstância que seria vedada pelo princípio da não-intervenção [sic] do Poder Público nas organização sindicais (2009, p. 25-26).

Conforme citado, embora haja quem lamente o veto presidencial ao artigo 6º da Lei nº 11.648/2008, há quem entenda, por outro lado, que a previsão de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União em sede de legislação infraconstitucional é desnecessária, na medida em que a própria Constituição Federal já dispôs a respeito no parágrafo único do artigo 70²⁷ (HARADA, 2008). Em que pese a previsão constitucional determinar a

²⁷ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica,

fiscalização de todas as verbas públicas, “[...] o governo, a pretexto de respeitar a liberdade sindical, recusa-se a fiscalizar a arrecadação e aplicação do dinheiro recolhido na forma de tributo obrigatório, entre a esmagadora maioria dos não associados” (PINTO, 2008, p. 180).

De outro lado, além de prever a repartição da contribuição sindical entre os entes que compõem o sistema confederativo, as centrais sindicais e a União, a Consolidação das Leis do Trabalho também prevê o modo como se dará a aplicação dos recursos advindos do tributo pelos sindicatos. Com efeito, o artigo 592 da CLT²⁸ traz extenso rol de objetivos a serem alcançados com a contribuição sindical, os quais vão desde a prestação de assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica até o fornecimento de bibliotecas, creches, colônias de férias, centros de recreação e até bolsas de estudo.

Em que pese isso, alguns doutrinadores argumentam que esse artigo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Com efeito, segundo entende Muniz (2009, p. 277), o fato de a Constituição prever a vedação da interferência ou intervenção do Poder Público nas entidades sindicais (artigo 8º, inciso I) ocasionou o fenômeno da não recepção pela nova ordem constitucional dos preceitos celetistas que normatizam as finalidades nas quais a contribuição sindical deve ser investida. Esse é também o entendimento de Mendes (2009, p. 15-16), para quem o artigo 592 da CLT contempla rol não cogente, desprovido de obrigatoriedade de cumprimento.

Já Fleury (2003) entende que o disposto no referido artigo perdeu razão de ser após o advento da Constituição Federal de 1988, em face de o Estado ter assumido a responsabilidade pela prestação de saúde, educação, criação de creches e bibliotecas, entre outros, conforme disposto nos artigos 5º e 6º da Constituição de 1988, constituindo direitos fundamentais do cidadão. Com efeito,

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, assumas obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988).

²⁸ Art. 592. A contribuição sindical, além das despesas vinculadas à sua arrecadação, recolhimento e controle, será aplicada pelos Sindicatos, na conformidade dos respectivos estatutos, visando aos seguintes objetivos: [...] (BRASIL, Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943).

se a destinação do “imposto sindical” é a categoria profissional e econômica e, tendo hoje os sindicatos finalidade privada de interesse social diante do princípio da livre criação e filiação ao mesmo, sendo expressamente vedado ao poder público interferir ou intervir na organização sindical, por certo houve uma alteração substancial na destinação e finalidade da arrecadação, que antes, por delegação, cabia cumprir finalidades públicas de atendimento à saúde, à educação, ao esporte e ao lazer, cumprindo, assim, as finalidades próprias das contribuições parafiscais (FLEURY, 2003, p. 39).

Conforme se percebe, a doutrina não se furta a denunciar a inconformidade da contribuição sindical com a ordem jurídica vigente. Apesar disso, a contribuição sindical continua a onerar trabalhadores e empregadores. Reputa-se necessário, portanto, questionar qual a real importância da contribuição sindical para os sindicatos, ou seja, qual o impacto de sua arrecadação nos cofres das entidades sindicais e até mesmo para os cofres do Estado, já que este também se beneficia com a arrecadação do referido tributo. Para tanto, serão colacionados a seguir os aspectos práticos da arrecadação da contribuição sindical, bem como alguns dados a respeito do referido tributo.

3.3 Aspectos práticos e dados

Como visto, embora parcela da doutrina pugne pela inconformidade da contribuição sindical com a ordem constitucional vigente, é fato que o referido tributo segue sendo arrecadado. O impacto da sua cobrança sobre os trabalhadores e empregadores está indicado na CLT, correspondendo ao valor de um dia de trabalho por ano para assalariados, a um percentual fixo para autônomos e profissionais liberais e de acordo com o capital social para empregadores, conforme artigo 580.

No entanto, para observar o cenário completo no qual a contribuição sindical está inserida, mostra-se necessário perquirir acerca da sua arrecadação do ponto de vista da sujeição ativa. Para tanto, reputa-se conveniente colacionar alguns dados estatísticos a respeito do instituto, iniciando-se a referida análise pelo montante arrecadado anualmente com o tributo.

Com efeito, segundo dados obtidos junto ao Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão, a arrecadação da contribuição sindical, entre os anos 2000 e 2013, alcançou os montantes a seguir explicitados:

Tabela 1 – Arrecadação da contribuição sindical no período de 2000-2013, com especificação da quota-parte destinada à Conta Especial Emprego e Salário, administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

| Ano | Valor arrecadado (em reais) | Quota-parte do MTE (em reais) |
|------|-----------------------------|-------------------------------|
| 2000 | R\$ 453.739.491,14 | R\$ 95.277.233,47 |
| 2001 | R\$ 537.374.477,17 | R\$ 113.465.913,47 |
| 2002 | R\$ 601.444.242,34 | R\$ 128.450.698,58 |
| 2003 | R\$ 699.976.287,79 | R\$ 148.650.973,87 |
| 2004 | R\$ 810.104.334,82 | R\$ 173.275.822,16 |
| 2005 | R\$ 917.393.332,51 | R\$ 194.563.898,68 |
| 2006 | R\$ 1.110.025.694,00 | R\$ 234.534.238,00 |
| 2007 | R\$ 1.273.487.822,69 | R\$ 289.851.973,14 |
| 2008 | R\$ 1.455.608.411,42 | R\$ 316.397.748,27 |
| 2009 | R\$ 1.669.853.265,65 | R\$ 369.186.092,23 |
| 2010 | R\$ 1.938.688.589,18 | R\$ 429.481.217,36 |
| 2011 | R\$ 2.243.797.990,62 | R\$ 496.097.918,82 |
| 2012 | R\$ 2.568.891.160,59 | R\$ 563.436.705,70 |
| 2013 | R\$ 2.908.114.135,01 | R\$ 640.862.050,50 |

Fonte: Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão. *Arrecadação da contribuição sindical urbana*. Informação fornecida em: 22 abr. 2014.

Conforme se pode perceber, a arrecadação da contribuição sindical apenas aumentou no período indicado, correspondendo a cifras vultuosas, as quais alimentam não apenas as entidades sindicais, mas também os cofres da União. É curioso destacar que a quota-parte destinada à Conta Especial Emprego e Salário não corresponde à exatidão ao percentual de 10% (dez por cento) a que a lei, desde 2008, faz referência. No entanto, tal fato não foi explicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Convém verificar, entretanto, qual o

número de entidades sindicais que se beneficiam do referido tributo. Com efeito,

[...] no Brasil existem aproximadamente dezenove mil sindicatos, dos quais os efetivamente representativos talvez não sejam mil. Esta realidade, claramente existe em função da inexistência de liberdade sindical. Em um ambiente de pluralismo, onde não existe contribuição sindical compulsória, indiscutivelmente sobreviverão apenas aqueles sindicatos que realmente representam sua categoria (STÜRMER; OLIVEIRA, 2004, p. 50).

Após o ano de 2004, o número de sindicatos continuou crescendo e em 2008 o Brasil possuía mais de 20.000 (vinte mil) entidades sindicais (PINTO, 2008, p. 181). Tendo em vista que o país prevê a unicidade sindical, ou seja, a proibição de criação de mais de uma entidade sindical representativa na mesma base territorial que não pode ser inferior à área de um município, verifica-se que esse número é assombroso. Para se traçar um comparativo, na Alemanha, onde não há unicidade sindical, existem apenas 11 (onze) sindicatos (PINTO, 2008, p. 166).

Entretanto, a dependência dos recursos advindos da contribuição sindical é menor do que pode parecer inicialmente. Com efeito, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “[...] 48,5% dos sindicatos têm 30% da sua receita bruta proveniente da contribuição sindical obrigatória; 8% têm 30 a 50%; e apenas 12% dos sindicatos têm mais de 50% de sua receita proveniente do ‘imposto sindical’” (MENDES, 2009, p. 24).

Considera-se necessário destacar, porém, que tais dados dizem respeito ao ano de 1992, uma vez que as informações obtidas no censo de 2001 pelo instituto não foram suficientes para traçar um panorama completo acerca do impacto da arrecadação da contribuição sindical, haja vista a baixa colaboração das entidades sindicais em responder aos questionários, razão pela qual o IBGE optou por não divulgar os resultados (MENDES, 2009, p. 24-25).

De qualquer modo, as informações compiladas no ano de 1992 dão conta de que o sistema sindical não era tão dependente da contribuição sindical como se poderia imaginar. Com efeito, “[...] caso fosse extinta a contribuição, em torno de 12% dos sindicatos não sobreviveriam, 8% seriam extintos ou ficariam com sérias dificuldades financeiras e quase 50% dos sindicatos sobreviveriam, embora mais pobres” (MENDES, 2009, p. 24).

Como se vê, a arrecadação da contribuição sindical não é decisiva para a manutenção de sindicatos representativos. Esse tributo serve, em verdade, para manter artificialmente

algumas entidades que carecem de representatividade junto às suas categorias. Acabar com a contribuição sindical, conforme pugna a maioria da doutrina examinada, não vai acabar com os sindicatos, mas fará com que apenas as entidades que realmente possuem legitimidade sobrevivam.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a legitimidade da contribuição sindical na ordem jurídica brasileira, valendo-se, para tanto, da análise de sua origem, de sua história e previsão nas diferentes constituições, suas características, natureza jurídica e conflito com preceitos consagrados na Constituição Federal atual, especificamente no pertinente à liberdade sindical.

Ao perquirir detidamente o assunto da contribuição sindical, constatou-se que o instituto foi implantado no Brasil durante o Estado Novo, período marcado pelo autoritarismo, bem como que possui origem no sindicalismo de Estado ambientado na Itália fascista de Benito Mussolini. Embora tal origem, desde que foi instituída no Brasil a contribuição sindical sempre foi cobrada, mesmo quando o País alternou momentos democráticos com autoritários. Em que pese a doutrina, em maior ou menor número, tenha questionado a legitimidade da contribuição sindical desde a sua criação, tais entendimentos sempre foram repelidos, em sua grande maioria por argumentos de autoridade.

Tal situação se deve, em grande parte, em face de que as constituições que se sucederam ao longo do tempo, após a instituição da contribuição sindical, sempre trouxeram previsões dúbias a respeito da contribuição sindical. Com efeito, desde que a contribuição sindical foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Carta de 1937, as constituições alternaram o tratamento concedido ao tema, ora concedendo aos sindicatos o poder de instituir ou de cobrar as contribuições, ora prevendo apenas o exercício de funções delegadas pelo poder público aos sindicatos, sem deixar claro se detinham poder de impor ou arrecadar contribuições. De qualquer modo, como se viu, a contribuição sindical seguiu sendo cobrada da mesma forma.

Vê-se que a sociedade - e o direito, portanto - passaram por muitas mudanças desde o período em que a contribuição sindical foi criada. Se, na sua origem, as entidades sindicais estavam atreladas ao Estado, quase como pessoas jurídicas de direito público, com funções tipicamente estatais, hoje os sindicatos são declaradamente pessoas jurídicas de direito privado e dependem quase que exclusivamente do desejo humano de associar-se para se formarem.

Conforme demonstrado, os direitos fundamentais conquistados com o advento da Constituição Federal de 1988, especificamente os direitos de liberdade, alteraram o foco pelo

qual institutos arcaicos como a contribuição sindical passaram a ser observados. A ideia de que associações de direito privado como os sindicatos precisem ser subvencionadas pelo Estado, mediante um tributo como a contribuição sindical, é cada vez mais notada como ultrapassada.

Além disso, a garantia do direito geral de liberdade e de seus corolários – liberdade de associação e liberdade sindical – tornam a contribuição sindical um instituto deslocado no texto da Constituição Federal de 1988. Com efeito, conforme se apurou, a liberdade de associação compreende o aspecto positivo, qual seja o direito de associar-se. Entretanto, a liberdade de associação possui também um viés negativo, que corresponde ao direito de não se associar. O Supremo Tribunal Federal já confirmou a existência desse viés.

Entende-se que o viés negativo do direito de associação compreende, inclusive, o direito de não ser obrigado a sustentar associação da qual não se quer participar. Torna-se, assim, forçosa e inadequada a tentativa de compatibilizar a contribuição sindical com os primados de liberdade previstos constitucionalmente. Bem assim, é impossível harmonizá-la com os ditames de liberdade sindical consagrados internacionalmente, como a Convenção nº 87 da OIT, que o Brasil, infelizmente, ainda não ratificou.

O próprio princípio republicano, que repudia privilégios, parece não se compatibilizar com a contribuição sindical, a ponto de alguns doutrinadores questionarem a condição democrática do Brasil, ante a manutenção desse instituto de inequívoca inclinação autoritária.

Tendo em vista que o patrimônio das entidades sindicais é integrado pela contribuição sindical, faz-se necessário esclarecer que o presente trabalho não visa a exclusão da fonte de renda dos sindicatos. Até porque, conforme indicado, a contribuição sindical constitui uma das fontes de recursos do sistema sindical. Além disso, as entidades sindicais com legitimidade junto aos seus associados, na grande maioria, conforme indicam os números do IBGE, não são dependentes do referido tributo para tocarem suas atividades.

A bem da verdade, a contribuição sindical, de natureza tributária, serve para manter artificialmente sindicatos carentes de representatividade, entidades que em nada acrescentam para a sociedade e que, portanto, nenhuma falta farão caso não sobrevivam sem a estabilidade financeira proporcionada pelos recursos da contribuição sindical.

Apesar disso, mesmo para os doutrinadores mais radicais e até mesmo para a OIT, a abrupta exclusão da contribuição sindical pode acarretar mais malefícios que benefícios. A

medida mais recomendável seria a gradativa redução do desconto até a sua supressão definitiva. Outra alternativa que se compatibilizaria à perfeição com os primados da liberdade sindical e da intangibilidade salarial, apregoados pela Convenção nº 87 da OIT e pela própria Constituição Federal, seria acabar com a obrigatoriedade do desconto da contribuição sindical nos salários dos trabalhadores. Alternativamente, o desconto poderia ocorrer, entretanto, condicionado à expressa autorização dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. de Carlos Bernal Pulido. 2. ed. reimpres. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- ALVIM, Tatiana Araújo. *Contribuições Sociais: desvio de finalidade e seus reflexos no direito financeiro e no direito tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. 11. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BARROS, Wellington Pacheco; BERWANGER, Jane. *Diagnose da contribuição sindical*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.
- _____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.
- _____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.
- _____. Constituição (1967). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Vade Mecum Legislação. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.
- _____. Decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966. Acrescenta à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, artigo referente às contribuições para fins sociais. *Lex*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0027.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.
- _____. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. _____. Vade Mecum Legislação. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.
- _____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. _____. Vade Mecum Legislação. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

_____. Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e dá outras providências. _____: Vade Mecum Legislação. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 2.006-4. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF, 22 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553759>>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 2.054. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, 17 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi%29%282054%2ENUME%2E+OU+2054%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3D+20030402%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/olk6mk9>>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 4.067. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2609348>>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* nº 180745, da 1ª Turma. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 24 de março de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28180745%2ENUME%2E+OU+180745%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/pnz9zmn>>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 666*. A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=666.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 17 out. 2014.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. *Ação Civil Pública nº 916-2011*. Juíza do Trabalho Ângela Maria Konrath. Florianópolis, SC, 21 de julho de 2011. Disponível em: <http://oracle10g.trt12.gov.br/caud/fpolis/7/2011/1100916s_210720111700.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. *Orientação Jurisprudencial nº 17*. As cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, e, portanto, nulas, sendo passíveis de devolução, por via própria, os respectivos valores eventualmente descontados. Seção de Direitos Coletivos. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html>. Acesso em: 4 mar. 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. *Precedente Normativo nº 119*. A Constituição da República, em seus arts. 5º, XX e 8º, V, assegura o direito de livre associação e sindicalização. É ofensiva a essa modalidade de liberdade cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa estabelecendo contribuição em favor de entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoreamento

ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados. Seção de Direitos Coletivos. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/PN_com_indice/PN_completo.html#Tema_PN119>. Acesso em: 4 mar. 2014.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CASTILHO, Ricardo. *Direito Humanos: Processo Histórico – Evolução no mundo, Direitos Fundamentais: constitucionalismo contemporâneo*. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.

CATHARINO, José Martins. *Tratado elementar de direito sindical: doutrina, legislação*. São Paulo: LTr, 1982.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *Teoria e prática do sindicalismo brasileiro*. São Paulo: LTr, 1974.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Curso de direito tributário: comentários à Constituição e ao Código tributário nacional, artigo por artigo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FLEURY, Maria José Perillo. Contribuição sindical rural – inconstitucionalidade da cobrança. *Síntese Trabalhista*, Porto Alegre, v. 15, n. 170, p. 37-46, ago. 2003

GORCZEVSKI, Clovis; DE CARLI, Patrícia. Do direito fundamental à liberdade: o grito dos direitos humanos frente às diversas facetas da escravidão na complexa sociedade contemporânea. In: GORCZEVSKI, C; LEAL, Mônica Clarissa Heninng (Org.). *Constitucionalismo contemporâneo: desafios e perspectivas*. Curitiba: Multideia, 2012. p. 85-99.

GRECO, Marco Aurelio. *Contribuições: uma figura “sui generis”*. São Paulo: Dialética, 2000.

HARADA, Kiyoshi. Imposto sindical. A repercussão do veto presidencial. *Jus navegandi*, Teresina, ano 12, n. 1741, 7 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11127>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

JUCÁ, Francisco Pedro. *A Constitucionalização dos Direitos dos Trabalhadores e a Hermenêutica das Normas Infraconstitucionais*. São Paulo: LTr, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

MARTINS, Alan; MARCHETTO, Eduardo. Contribuição sindical rural? *Síntese Trabalhista*, Porto Alegre, v. 12, n. 142, p. 18-26, abr. 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Contribuição no interesse das categorias econômicas ou profissionais – regime jurídico tributário que não comporta desonerações – diferença entre interesse público e interesse das categorias econômicas ou profissionais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 149, p. 121-128, fev. 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; contribuições assistencial, confederativa e sindical*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTON, Fabio. 10 nomes fundamentais para a história do Brasil. *Aventuras na História*, São Paulo, edição 129, p. 26-49, abr. 2014.

MEIRELLES, Davi Furtado. Liberdade sindical: modelo ideal. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, ano 36, n. 137, p. 45-75, jan.-mar. 2010.

MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MENDES, Alessandra Torres Vaz. A contribuição sindical compulsória: parafiscalidade e autonomia sindical: institutos inconciliáveis. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, ano 35, n. 135, p. 9-29, jul.-set. 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Arrecadação da contribuição sindical urbana*. Disponível em: [<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=FB83nvNQ9P0=>](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=FB83nvNQ9P0=>). Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Nota Técnica nº 66/2007*. Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Disponível em: [<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=wHMvvygkRkUg=>](http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=wHMvvygkRkUg=>). Acesso em: 22 abr. 2014.

MUNIZ, Murillo César Buck. Em busca da liberdade sindical: uma análise do modelo de organização sindical brasileiro à luz dos direitos humanos fundamentais. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, ano 35, n. 134, p. 231-288, abr.-jun 2009.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. 15. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A liberdade sindical: manual de educação ao trabalhador*. Brasília: OIT, 1993.

_____. *Convenção nº 87 sobre Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização*. Disponível em: [<http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o>](http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 18 out. 2014.

PACIULLI, José. *Direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; ESMAFE, 2010.

PEGO, Rafael Foresti. *Fundamentos do direito coletivo do trabalho: e o paradigma da estrutura sindical*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PETRY, Rodrigo C. Contribuições especiais: análise no cenário brasileiro. *Revista de Estudos Tributários*, v. 7, n. 40, p. 137-160, nov.-dez. 2004.

PINTO, Almir Pazzianotto. *Direito e Política*. Brasília: Consulex, 2008.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SADY, João José. *Direito sindical e luta de classes*. São Paulo: Parma, 1985.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. Sindicalismo no Brasil: do corporativismo ao neocorporativismo – a questão das centrais sindicais. *Justiça do Trabalho*, Porto Alegre, ano 31, n. 361, p. 61-84, jan. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

_____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Gelson Amaro. O salário como direito fundamental – revisitação. *Justiça do Trabalho*, Porto Alegre, ano 25, n. 292, p. 19-39, abr. 2008.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

STÜRMER, Gilberto. *A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. As concepções do direito de Ronald Dworkin e a liberdade sindical no Brasil. *Justiça do Trabalho*, Porto Alegre, ano 21, n. 252, p. 44-52, dez. 2004.

VIANA, Márcio Túlio. A reforma sindical entre o consenso e o dissenso. *Justiça do Trabalho*, Porto Alegre, ano 21, n. 249, p. 7-25, set. 2004.