

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KAUAN NATAI WIESE DA SILVA

CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: CUSTEIO DA ESTRUTURA SINDICAL,  
PARAFISCALIDADE E IMPROBIDADE NA GESTÃO DOS RECURSOS  
ARRECADADOS

CURITIBA  
2014

KAUAN NATAI WIESE DA SILVA

CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: CUSTEIO DA ESTRUTURA SINDICAL,  
PARAFISCALIDADE E IMPROBIDADE NA GESTÃO DOS RECURSOS  
ARRECADADOS

Monografia de conclusão de curso apresentada no curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Sandro Lunard Nicoladeli

CURITIBA  
2014

## TERMO DE APROVAÇÃO

KAUAN NATAI WIESE DA SILVA

### CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: CUSTEIO DA ESTRUTURA SINDICAL, PARAFISCALIDADE E IMPROBIDADE NA GESTÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

  
SAUDRO LONARD NICOLADELI

X

Orientador

Coorientador

  
THEREZA CRISTINA GOSDAL - *Direito Privado*

Primeiro Membro

  
SIDNEI MACHADO

Segundo Membro

À minha avó Altair que, indubitavelmente, acompanhou-me, com seu terno e  
acalentador espírito, todas as vezes nas quais subi as escadarias do Prédio  
Histórico da Universidade Federal do Paraná.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Cleber e Relindes, pela vida e pela primeira educação de qualidade a mim oportunizada. Agradeço o carinho perene, o amor incondicional, os conselhos e as valiosas instruções dos viajantes que já conhecem o caminho. Agradeço, também, os ensinamentos de simplicidade e empatia, ferramentas capazes de tornar o mundo mais sensível aos olhos de quem busca enxergá-lo verdadeiramente. Por fim, agradeço o esforço hercúleo que realizaram no intuito de me propiciar as melhores oportunidades de educação e formação, mesmo diante de condições pouco favoráveis e das mais variadas adversidades. As palavras são absolutamente rasas para descrever tamanho sentimento de amor e gratidão.

Aos meus amigos do Colégio Marista Paranaense, pelos mais dez anos de amizade ininterrupta. Amizade que beira a irmandade. Agradeço por esta relação única, banhada pela mais pura e gratuita fraternidade. Caminhamos juntos à maturidade, mas, a cada encontro, nutrimos e carregamos a leveza, o carinho e as risadas de nossa juventude despretensiosa.

Aos meus amigos da PUC, pela satisfação de compartilhar o momento singular do primeiro dia de Academia. Agradeço aos amigos da Turma A de 2008, turno matutino, com os quais degustei e me encantei com as primeiras lições de Direito. Em especial, recordo o dia em que o professor Dean, com sua sabedoria doce e sucinta, instruiu-nos acerca dos pequenos, porém decisivos, enganos e mal-entendidos entre Direito e Justiça. Aos amigos de Centro Acadêmico Sobral Pinto, os quais, em quase três anos de convívio, oportunizaram uma das maiores experiências coletivas que já pude experimentar.

Aos demais amigos da vida, professores, advogados, colegas de estágio e trabalho, parceiros de teatro, que, de alguma forma, povoaram minha história, sendo determinantes para as escolhas que fiz. Escolhas estas que me transformaram no que sou e que me colocam como protagonista deste momento.

À Malu, amada companheira, desta e de todas as vidas, pelo inesperado despertar que contagia meu espírito, acalma meus olhos e preenche meu peito. Seu colo é meu mais desejado repouso, suas palavras são minha anunciada morada.

Por fim, ao meu orientador, professor Sandro Lunard pelos ensinamentos e pela orientação.

Entre o forte e o fraco,  
entre o rico e o pobre,  
entre o patrão e o operário,  
é a liberdade que oprime e a lei que liberta.

*Abade Lacordaire*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de observação a contribuição sindical prevista nos artigos 578 e seguintes da CLT e 8º, IV, da Constituição da República de 1988, a partir do estudo da estrutura sindical, analisando, em seguida, suas características basilares, especialmente sua natureza tributária, a hipótese de incidência e a característica parafiscal, responsáveis pelo caráter público de arrecadação em detrimento da definição dos sindicatos como pessoas jurídicas de direito privado, bem como os norteadores princípios da liberdade e autonomia sindicais. Debruça-se, de igual modo, sobre a possibilidade de fiscalização dos recursos arrecadados, através da atuação do Tribunal de Contas da União, haja vista a notória natureza de tributo da contribuição. Tal fato propicia a discussão acerca do enquadramento dos gestores sindicais nos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, configurando a denominada Improbidade Sindical.

Palavras-chave: Sindicalismo. Contribuição Sindical. Parafiscalidade. Hipótese de incidência da contribuição sindical. Liberdade Sindical. Autonomia Sindical. Tribunal de Contas da União. Improbidade Sindical.



## **ABSTRACT**

This work has as object of observation union dues provided for in Articles 578 and following of the Labor Code and 8, IV, of the Constitution of 1988, from the study of union structure, analyzing, then its basic characteristics, especially its tax, the assumption of quasi-fiscal incidence and characteristic charge of the public character of fundraising at the expense of the definition of trade unions as legal entities of private law and the guiding principles of liberty and union autonomy. Focuses likewise on the auditability of the funds raised through the action of the Court of Audit, given the notorious nature of the tax contribution. This fact provides a discussion of the framing devices of union officers in the Administrative Misconduct Act, setting the so-called misconduct Union.

Keywords: Unionism. Union fees. Indirect obligation tax. Hypothesis incidence of union dues. Freedom. Autonomy Union. Court of Audit. Improbability Union.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS DO SINDICALISMO</b> .....	<b>13</b>
2.1 DENOMINAÇÃO E CONCEITO DE SINDICATO .....	13
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONCEPÇÕES DO SINDICALISMO.....	15
2.2.1. Evolução histórica do sindicalismo .....	15
2.2.2. Concepções do Sindicalismo .....	17
2.3 NATUREZA JURÍDICA DO SINDICATO .....	18
2.4 PRINCÍPIOS SINDICAIS .....	20
2.4.1 Princípio da liberdade sindical .....	20
2.4.2 Princípio da autonomia sindical.....	23
2.5 PLURALIDADE SINDICAL.....	25
2.5.1 Pluralidade sindical .....	25
2.5.1 Unidade sindical .....	26
2.5.2 Unicidade sindical .....	28
2.6 FONTES DE CUSTEIO E ESPÉCIES DE RECEITAS SINDICAIS.....	29
<b>3 CONTRIBUIÇÃO SINDICAL</b> .....	<b>30</b>
3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA .....	30
3.1.1 Histórico da contribuição sindical .....	30
3.1.2 Evolução legislativa .....	31
3.1.2.1. Previsão constitucional de 1937 e o Decreto-lei nº 1402 de 1939.....	31
3.1.2.2 Imposto sindical através de Decreto 2.377 de 1940 e alterações anteriores à Constituição de 1988.....	32
3.1.2.3 Contribuição sindical no contexto da Constituição Federal de 1988 .....	34
3.2 NATUREZA JURÍDICA .....	36
3.3 O CARÁTER PARAFISCAL DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.....	40
3.4 IDENTIFICAÇÃO DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA E OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA PRESENTE NOS ARTIGOS 579 E 580 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO.....	42
3.5 RECOLHIMENTO E DESTINAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.....	45
3.5.1 Valores de contribuição sindical .....	46
3.5.2 Local de recolhimento da contribuição sindical pelos empregadores.....	47

3.5.3	Destinação da arrecadação da contribuição sindical .....	48
3.5.4	Cobrança em caso de não recolhimento da contribuição sindical.....	48
3.5.5	Aplicação da contribuição sindical.....	49
<b>4</b>	<b>O TCU E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DAS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS E A IMPROBIDADE SINDICAL .....</b>	<b>50</b>
4.1	TCU E A FISCALIZAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS.....	50
4.2	LEGITIMIDADE DO TCU NA FISCALIZAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DE NATUREZA PARAFISCAL E A AUTONOMIA DOS SINDICATOS PREVISTA NO ART. 8º, I, DA CF/88 .....	52
4.3	ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA LEGITIMIDADE (MS 28465).....	54
4.4	IMPROBIDADE SINDICAL E APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	56
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo consiste primeiramente na breve análise dos movimentos sindicais ao longo da história humana, das primordiais corporações de ofícios até o sindicalismo contemporâneo. Neste quadro, torna-se de extrema relevância o estudo da forma das receitas e formas de custeio das entidades sindicais no Brasil. Em face desta questão, é elementar que se analise a principal – termos legais e financeiros – fonte arrecadatória dos sindicatos, qual seja, a contribuição sindical.

Prevista nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho e 8º, IV, da Constituição da República de 1988, a contribuição sindical objetiva o financiamento de aparelhos coletivos que permitam a defesa dos interesses das categorias profissionais e econômicas.

Possuidora de características basilares não necessariamente claras, e em alguns pontos bastante controversos, a contribuição sindical oferece ao pesquisador uma série de questionamentos relevantes quanto à sua natureza jurídica, suas características formadoras, legalidade e fiscalização.

Pretende-se, também, com este trabalho, demonstrar a relação entre as contribuições sindicais e a liberdade de associação, uma vez que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 8º, a liberdade de associação, seja ela profissional ou sindical, dando margem à criação de sindicatos associados com o objetivo de resguardar os direitos de determinada categoria.

O tema, contudo, não se encerra no esgotamento das questões legislativas, instrumentais ou principiológicas da contribuição, muito menos no seu óbvio reflexo como instrumento de custeio das entidades sindicais brasileiras. Com igual afincamento, o trabalho almeja esclarecer a legitimidade do Tribunal de Contas da União como agente fiscalizador da correta aplicação dos recursos arrecadados pelos sindicatos, bem como a possibilidade de enquadramento dos gestores sindicais, os quais ajam em desconformidade com a legislação, de maneira macular os recursos, na Lei de Improbidade Administrativa, caracterizando, conseqüentemente, a Improbidade Sindical.

## 2 ASPECTOS GERAIS DO SINDICALISMO

### 2.1 DENOMINAÇÃO E CONCEITO DE SINDICATO

A palavra síndico relaciona-se intimamente com a ideia de representação e gerenciamento dos interesses de um determinado grupo, coletividade ou comunidade. É assim que se dá com a nomeação de síndico para uma hipotética massa falida ou para a administração de um condomínio.<sup>1</sup>

Por sua vez, o vocábulo sindicato possui origem similar a do termo síndico, sendo, ambos, derivações do latim *syndicus*, que é proveniente do grego *sundikós*, cujo significado se aproxima de justiça comunitária ou daquele que assiste em juízo. Na Roma antiga, aquele que se encarregava da representação ou administração e atenção de uma coletividade recebia a denominação síndico.<sup>2</sup>

Próximo ao cerne do vocábulo anteriormente citado, pode-se depreender que, etimologicamente, a ideia de sindicato está intimamente ligada ao trinômio associação-representação-defesa. Esse trinômio carece de indivíduos que, possuidores de unidade, estrutura organizacional e características integradoras, sejam passíveis de constituírem específico grupo social, o qual, imbuído de objetivos comuns aos seus membros, poderá exercer influência na comunidade que o circunda, a fim de que seus interesses sejam alcançados. Formam-se, de tal modo, os grupos de interesse e, por conseguinte, os grupos de pressão que, por sua vez, traçam a característica embrionária fundamental dos sindicatos.<sup>3</sup>

Para Paul Durand:

[...]o sindicato é um agrupamento no qual muitas pessoas exercentes de uma atividade profissional convencionam atuar em comum, de maneira durável e conforme organização anterior, colocando suas atividades e parte dos seus recursos para assegurar a defesa e a representação da sua profissão e a melhoria de suas condições de existência.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 30.

<sup>2</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 730.

<sup>3</sup> ROMITA, Arildo Sayão. **Direito Sindical Brasileiro**. Rio de Janeiro: Brasília/Rio, 1976. p. 20.

<sup>4</sup> DURAND, Paul apud SÚSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 315.

Para Alfredo Ruprecht, “[...]o sindicato operário é a reunião permanente de pessoas físicas de uma mesma profissão, ofício ou atividade, para a defesa e melhoria dos interesses profissionais”.<sup>5</sup>

Nesta esteira, torna-se imprescindível, àqueles que se debruçam sobre o tema, realizar a identificação conjunta dos valores de representação e proteção que permeiam as atividades das entidades sindicais em favor de seus associados. A presença de tais signos é essencial para que a associação tenha por objeto, além da representação, a defesa dos interesses gerais do respectivo grupo profissional ou econômico e, supletivamente atenda aos anseios de melhores condições sociais e não meramente laborais.<sup>6</sup>

Antonio de Lemos Monteiro Fernandes defende que o sindicato constitui-se numa associação que apresenta objetivos específicos predeterminados na lei, quais sejam, a defesa e promoção dos interesses socioeconômicos dos seus associados. Deste modo, a entidade abarca para si a gerência acerca não apenas dos interesses coletivos atinentes ao exercício da profissão, mas os de toda a condição social do trabalhador como cidadão, inclusive os problemas sociais de caráter extraprofissional.<sup>7</sup>

Para Nestor de Buen:

[...]sindicato é a pessoa social, livremente constituída por trabalhadores ou por patrões, para a defesa de seus interesses de classe”. O autor elenca de maneira bastante satisfatória as características fundamentais dos sindicatos: a) trata-se de uma união livre; b) reúne pessoas profissionalmente vinculadas entre si; c) é institucional; d) é permanente; e) persegue a defesa dos interesses de seus membros e a melhoria de suas condições econômicas e sociais; f) intenta melhorar o trabalho de seus membros; g) procura regulamentar as condições de trabalho.<sup>8</sup>

Paralelamente à doutrina, a legislação vidente não conceitua, porém versa em caráter delimitador e discreto sobre o sindicato. O artigo 8º da Constituição da República de 1988<sup>9</sup> recepciona a previsão já existente na Constituição das Leis do

<sup>5</sup> RUPRECHT, Alfredo J. **Relações coletivas de trabalho**. São Paulo: LTr, 1995. p. 135.

<sup>6</sup> PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1991. p. 102.

<sup>7</sup> FERNA

<sup>8</sup> BUEN LOSANO, Nestor de. **Derecho del trabajo**. México: Porruá, 1977. p. 594-599.

<sup>9</sup> Constituição da República de 1988. “Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

Trabalho, bem como elenca, nos incisos do referido artigo, algumas garantias de caráter constitucional, tais como, a livre associação profissional, premissa fundamental para o desenvolvimento sindical.

A Constituição das Leis do Trabalho, por sua vez, anterior ao texto constitucional em vigor, se exime ao não conceituar ou definir o tema de maneira direta, contudo, fornece características básicas, as quais serviram de modelo ao legislador constituinte e que norteiam os sindicatos. Assim dispõe o artigo 511 da CLT:<sup>10</sup>

Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação de seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

Do somatório das definições e conceituações tratadas, verifica-se que o trinômio associação, representação e defesa dos interesses das associações profissionais ou econômicas é o conjunto primordial de ideias para a concepção do sindicato.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONCEPÇÕES DO SINDICALISMO

### 2.2.1. Evolução histórica do sindicalismo

---

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;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; [...]"

<sup>10</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 31.

Com o início e posterior crescimento da atividade industrial vivenciados na Europa, especialmente na Inglaterra, a partir do século XVIII, originou-se, de maneira incipiente, o antagonismo entre as duas principais classes que figuravam – e perduram como protagonistas – do sistema capitalista, quais sejam, a burguesia e o proletariado.<sup>11</sup>

A industrialização desenfreada altera radicalmente o cenário das cidades europeias e o modo de vida de seus habitantes. A classe operária, altamente individualizada à época, era submetida a longas e exaustivas jornadas de trabalho, as quais alcançavam de dezesseis à dezoito horas diárias. A precariedade dominava os ambientes e estações de trabalho, bem como as condições sociais, tais como, alimentação e moradia. Após a implementação de algumas estruturas mecanizadas, responsáveis pela substituição de mão-de-obra, a situação dos trabalhadores se deteriora.<sup>12</sup>

De muita importância na organização do operariado inglês, as *trade-unions* se constituíram como organização no que viriam a ser os sindicatos atuais. A lei do parlamento inglês de 1824, a qual permitia o direito a livre associação, possibilitou o avanço dessas organizações que passaram a fazer as negociações para o conjunto dos trabalhadores, evitando assim que o capitalista exercesse pressão individual sobre cada trabalhador. Passaram também a fixar os salários para toda a categoria e a regulamentá-los em função do lucro. Com avanço da organização operária, foram criadas caixas de ajuda para os momentos de dificuldades, a união das várias categorias de uma região em uma federação, em contrapartida os patrões passaram então, a exigir a não filiação dos trabalhadores a essas organizações como pré-condição para as contratações.<sup>13</sup>

Também importante no avanço da luta dos trabalhadores na Inglaterra, foi o movimento que ficou conhecido como Cartismo que consistia em uma carta endereçada ao Parlamento Inglês com as seguintes reivindicações: sufrágio universal masculino, voto secreto, eleições anuais, participação de representantes

---

<sup>11</sup> HOBBSAWN, Eric. **A era das revoluções: 1789-1842**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.44.

<sup>12</sup> ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Primeiros Passos**. 18ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1991. p.7.

<sup>13</sup> MAGANO, Octavio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1982. p. 28-29.



dos trabalhadores no parlamento, bem como a remuneração destes para que pudessem se manter durante o mandato.<sup>14</sup>

### 2.2.2. Concepções do Sindicalismo

As concepções de atuação e de aglutinação dos trabalhadores floresceram ao longo século XIX e continuam a sofrer modificações até os dias de hoje. Os sindicalistas anarquistas, que, coincidindo com os sindicalistas revolucionários, também negavam a luta política e enfatizavam a importância e a exclusividade dos sindicatos no processo de emancipação da sociedade. Além do sindicalismo revolucionário, precursor do anarquismo, existe o sindicalismo anarquista. Este último, semelhante ao revolucionário, além de negar a luta política, defendia a exclusividade dos sindicatos no processo de emancipação da sociedade, na construção da sociedade anarquista baseada na autogestão e na negação de qualquer forma de administração estatal. Bakunin, Proudhon, Kropotkin e Malatesta foram os principais teóricos dessa corrente.<sup>15</sup>

Lênin faz críticas aos anarquistas, mostrando alguns fundamentos de sua ideologia individualista e pequeno-burguesa: a defesa da pequena propriedade, a negação da força unificadora e organizadora do poder (os anarquistas propugnavam a abolição do Estado antes mesmo da supressão das classes antagônicas) e a incompreensão da verdadeira dimensão política da luta de classe do proletariado. Tudo isto acarretou a subordinação da classe operária à ideologia burguesa, sob a falsa aparência de negação da política, apregoada pelos anarquistas.

A corrente reformista, com origem no *trade-unionismo* inglês, se opõe à atuação revolucionária do proletariado. Pretende uma simples melhora da situação dos trabalhadores. O maior exemplo dessa corrente é o sindicalismo norte-americano. Nega a luta de classes e se limita a uma estreita defesa dos interesses corporativos.<sup>16</sup>

Por sua vez, a concepção comunista de sindicalismo ressalta a importância da atuação dos comunistas dentro dos sindicatos para transformar a luta trade-unionista numa luta mais ampla pelo fim do sistema capitalista, aproveitando os

---

<sup>14</sup> ROMITA, Arildo Sayão. **Direito Sindical Brasileiro**. Rio de Janeiro: Brasília/Rio, 1976. p. 33.

<sup>15</sup> PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1991. p. 154-158.

<sup>16</sup> ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Primeiros Passos**. 18ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p.29.

vislumbres de consciência política que a atuação econômica introduz no operário e elevando esta consciência ao nível de uma consciência revolucionária.<sup>17</sup>

O sindicalismo cristão, sem romper com a concepção reformista, se inspira na encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII, de 1891. Atribui ao capitalismo a necessidade de desenvolver sua função social, tornando-o um sistema justo e equitativo. Importante lembrar que na mencionada encíclica o papa Leão XIII trata de questões levantadas durante a revolução industrial e as sociedades democráticas no final do século XIX. Leão XIII apoiava o direito dos trabalhadores de formarem sindicatos, mas rejeitava o socialismo e defendia os direitos à propriedade privada. Discutia as relações entre o governo, os negócios, o trabalho e a Igreja.<sup>18</sup>

Por fim, o corporativismo nasce nas primeiras décadas do século XX, durante a vigência do fascismo. Em 1927 Mussolini decretou a *Carta del Lavoro*, que organizou os sindicatos italianos nos moldes corporativistas em que as corporações tornaram-se subordinadas e dependentes do Estado fascista. Expressava a política da paz social, da colaboração entre as classes, conciliando o trabalho ao capital, negando a existência da luta de classes, com o nítido objetivo de garantir a acumulação capitalista em larga escala e com um alto grau de exploração da classe operária.<sup>19</sup>

### 2.3 NATUREZA JURÍDICA DO SINDICATO

A natureza jurídica dos sindicatos está intimamente ligada ao regime político existente no país em que se insere. Assim sendo, em regimes democráticos, via de regra, os sindicatos possuem caráter de direito privado; enquanto que nos países totalitários ou corporativistas a tendência é de que os sindicatos, haja vista as limitações de liberdade associativa encontradas nesses regimes, possuam caráter de pessoa jurídica de direito público.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 42.

<sup>18</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 43.

<sup>19</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1229.

<sup>20</sup> MAGANO, Octavio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1982. p. 21.

No Brasil, ainda que diante de inúmeras teses a respeito da natureza jurídica dos entes sindicais – pessoa jurídica de direito público, pessoa jurídica de direito privado, pessoa semipública, pessoa jurídica de direito social -, a corrente doutrinária predominante defende a concepção do sindicato como pessoa jurídica de direito privado. Seguem tal entendimento, entre outros, José Carlos Arouca, Amauri Mascaro Nascimento, Pedro Carlos Sampaio Garcia, Sérgio Pinto Martins, Segadas Vianna e Roberto Barreto Prado.<sup>21</sup>

Seguindo a corrente doutrinária majoritária, tem-se o sindicato como associação civil sem fins lucrativos, possuidora de caráter de direito privado, o qual se revela defronte sua criação ser inerente à vontade e iniciativa única de seus interessados, constituída e administrada sob a reponsabilidade de seus próprios membros, voltada à defesa e incremento de interesses coletivos profissionais e materiais de trabalhadores e de empregadores.<sup>22</sup>

Os elementos supracitados, os quais formam através de seu agrupamento uma breve definição de sindicato, também indicam sua natureza. O caráter indubitavelmente associativo remete, analogamente, as demais associações existentes na sociedade civil que também possuem natureza privada, não se confundindo com organismos estatais.<sup>23</sup>

Há que se destacar, de igual maneira, a previsão constitucional de não interferência ou intervenção no sindicato (art. 8º, I, da Constituição da República de 1988<sup>24</sup>). Seria inconstitucional afirmar que o sindicato possui natureza pública, haja vista o caput do art. 8º da Constituição que dispõe sobre a livre associação profissional ou sindical. Da mesma forma, as convenções e os respectivos acordos coletivos celebrados não possuem caráter público, mas privado. O registro do sindicato perante o Ministério do Trabalho e Emprego e seu posterior reconhecimento pelo Estado não o transforma em entidade de direito público. A associação é uma forma de exercício e promoção de direitos claramente privados.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 51.

<sup>22</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1221.

<sup>23</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2012. p. 1368.

<sup>24</sup> Constituição da República de 1988. “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;

<sup>25</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas S.A., 2011. p. 732.

## 2.4 PRINCÍPIOS SINDICAIS

### 2.4.1 Princípio da liberdade sindical

A Declaração de direitos do homem e do cidadão, promulgada em 26 de agosto de 1789<sup>26</sup>, tornou-se símbolo e base das diretrizes ideológicas da Revolução Francesa. No documento, nenhuma outra palavra é tantas vezes citada quanto liberdade. A fixação do compilador pela expressão é facilmente compreendida, haja vista o caráter absolutista e opressor do então sistema francês. Nos artigos 2º e 4º do texto da declaração, faz-se clara a motivação para tal postura:<sup>27</sup>

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão.

[...]

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.

De igual maneira, já em meados no século XX, três anos após o término da Segunda Guerra Mundial, período em que a humanidade experimentou os horrores dos regimes totalitários e a sintomática supressão das liberdades individuais e

<sup>26</sup> Declaração dos direitos do homem e do cidadão – 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (em francês: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) é um documento culminante da Revolução Francesa, que define os direitos individuais e coletivos dos homens (tomada a palavra na acepção de "seres humanos") como universais.

A referida Declaração proclama que todos os cidadãos devem ter garantidos os direitos de "liberdade, propriedade, segurança, e resistência à opressão". Isto argumenta que a necessidade da lei provém do fato que "... o exercício dos direitos naturais de cada homem tem só aquelas fronteiras que asseguram a outros membros da sociedade o desfrutar destes mesmos direitos". Portanto, a Declaração vê a lei como "uma expressão da vontade geral", que tem a intenção de promover esta igualdade de direitos e proibir "só ações prejudiciais para a sociedade".

Declaração dos direitos do homem e do cidadão – 1789. Disponível em:

<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Direitos\\_do\\_Homem\\_e\\_do\\_Cidad%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o)>. Acesso em: 03/11/2014.

<sup>27</sup> NEVES, Joana. *História Geral: A construção de um mundo globalizado*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 325.

coletivas, especialmente as de índole associativa, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou, em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>28</sup>, a qual prescreve no artigo 20:

Artigo 20.

I) Todo o homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.

II) Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Concentrando a questão nas relações de trabalho, resta evidente que o direito de livre associação figura como clara manifestação do princípio da liberdade sindical, o qual pressupõe a defesa das garantias jurídicas que possibilitem a existência de sindicatos. Caso o ordenamento de um Estado estabeleça e avalize as ferramentas legais necessárias para a manutenção do direito de associação, aos indivíduos ou grupos com interesses econômicos ou profissionais comuns, oferecer-se-á a fundamentação da liberdade sindical.<sup>29</sup>

Neste ponto fica evidente a proximidade entre o princípio da liberdade sindical e o democrático princípio da livre associação. A liberdade sindical significa, pois, o direito de trabalhadores e empregadores se associarem, livremente, ao sindicato que desejarem, a fim de que interesses econômicos ou profissionais possam ser discutidos, representados e defendidos em prol da coletividade.<sup>30</sup>

A Convenção 87 da OIT<sup>31</sup>, não ratificada pelo Brasil, rege que a liberdade sindical consiste no direito tanto de empregadores, quanto trabalhadores

<sup>28</sup> A Declaração de Direitos Humanos é um documento marco na história dos direitos humanos. Foi adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Esboçada principalmente pelo canadense John Peters Humphrey, mas também com a ajuda de várias pessoas de todo o mundo. Abalados pela barbárie recente e com o intuito de construir um mundo sob novos alicerces ideológicos, os dirigentes das nações que emergiram como potências no período pós-guerra, liderados por URSS e EUA estabeleceram na Conferência de Yalta, na Ucrânia, em 1945, as bases de uma futura paz, definindo áreas de influência das potências e acertado a criação de uma organização multilateral que promovesse negociações sobre conflitos internacionais, para evitar guerras e promover a paz e a democracia, e fortalecer os Direitos Humanos. Embora não seja um documento que representa obrigatoriedade legal, serviu como base para os dois tratados sobre direitos humanos da ONU, de força legal, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Declaração dos Direitos Humanos. Disponível em:

<<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>

e  
<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_Universal\\_dos\\_Direitos\\_Humanos](http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Universal_dos_Direitos_Humanos)>. Acesso em: 25/10/2014.

<sup>29</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2012. p. 176.

<sup>30</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas S.A., 2011. p. 717.

<sup>31</sup> A convenção nº 87 da OIT assegura que, tanto trabalhadores quanto entidades patronais, tenham o direito de constituir sindicatos sem prévia autorização do Estado. Ainda, garante o direito de filiação aos sindicatos ora criados, possibilitando a participação livre na vida sindical. O artigo 7º da norma

constituírem as organizações que considerarem convenientes, independentemente de critérios territoriais ou de categoria profissional, podendo exercer a livre filiação ou o desligamento destas entidades.<sup>32</sup>

Nos países de regime autoritário ou democrático com alta intervenção estatal na sociedade, como o Brasil, dá-se, historicamente, preferência pelo sistema de unicidade sindical e de seus preceitos funcionais (concepção de categoria, contribuição mantenedora compulsória, delimitação da base territorial de atuação).

---

internacional em comento prevê que, a aquisição de personalidade jurídica das entidades sindicais não pode estar sujeita a condições que impliquem violação ao princípio da liberdade sindical. É o princípio da não intervenção nas entidades sindicais que afasta a discricionariedade do Estado para permitir o funcionamento delas. Insta salientar que o simples registro do sindicato em algum órgão estatal não fere o princípio da liberdade sindical. (CLAUDIO SANTOS DA SILVA. *Liberdade Sindical no Direito Internacional do Trabalho* Editora LTR, 2011, São Paulo). A Convenção n.87 da OIT foi aprovada na 31ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (São Francisco - 1948), entrando em vigor no plano internacional em 04/07/50. De acordo com Arnaldo Sussekind (livro *CONVENÇÕES DA OIT E OUTROS TRATADOS*, EDITORA LTR, ANO 2007, 3ª EDIÇÃO) É considerada a mais importante das convenções da OIT, tendo sido ratificada por 108 dos 164 Estados-membros da Organização. O Brasil, entretanto, não se insere entre os países que aderiram a este tratado multilateral. Em obediência à Constituição da OIT, o Presidente Eurico Gaspar Dutra encaminhou o texto da convenção ao Congresso Nacional (Mensagem n. 256, de 31.05.49). Contudo, até hoje não foi possível sua aprovação. Não obstante a Constituição Federal de 1988 ter acolhido, em parte, a Convenção nº 87, de 1948, da OIT, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito de sindicalização, não garantiu a plena liberdade sindical. Essa Convenção é considerada o primeiro tratado internacional que consagra, com o princípio da liberdade sindical, uma das liberdades fundamentais do homem. Conforme a referida convenção, quatro garantias básicas caracterizam a liberdade sindical: o direito de fundar sindicatos, o direito de administrar sindicatos (elaborar seus próprios estatutos e regulamentos administrativos, a eleição livre dos seus representantes e a auto-organização da gestão), o direito de atuação dos sindicatos e o direito de filiação ou desfiliação de um sindicato. Em resumo, proclama a autonomia sindical, dispondo que: Artigo 2. Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia, têm o direito de constituir as organizações que estimem convenientes, assim como o de filiar-se a estas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas. Artigo 3. I. As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos, o de eleger livremente seus representante, o de organizar sua administração e suas atividades e o de formular seu programa de ação. II. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que tenha por objetivo limitar este direito ou entorpecer seu exercício legal. [grifei]. Artigo 8 I. Ao exercer os direitos que lhes são reconhecidos na presente Convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas organizações respectivas estão obrigados, assim como as demais pessoas ou coletividades organizadas, a respeitar a legalidade. II. A legislação nacional não menoscabará nem será aplicada de forma que menoscabe as garantias previstas nesta Convenção. [grifei]. Conforme refere Nascimento, a liberdade sindical significa ainda a posição do Estado perante o sindicalismo, respeitando-o como manifestação dos grupos sociais, sem interferências maiores na sua atividade enquanto em conformidade com o interesse comum. Nesse caso, liberdade sindical é o livre exercício dos direitos sindicais. O princípio da liberdade sindical, como bem ressalta Delgado (2011), encontra-se na estrutura do Direito Coletivo do Trabalho da atualidade, pautado pela democracia e pluralismo nas relações sindicais. “Não mais se sustenta o modelo sindical controlado *pelo Estado, impondo regras que acabam sufocando a atuação dos autores sociais nas relações coletivas de trabalho*” (DELGADO, 2010). A Convenção nº 87 da OIT, todavia, ainda não foi ratificada e promulgada pelo Brasil. E os principais entraves para a sua ratificação são: a) a manutenção do sistema confederativo com os sindicatos, federações e confederações e sua organização por categorias; b) a contribuição sindical obrigatória; c) e a unicidade sindical com a autodeterminação das bases territoriais, e vedação da criação de mais de uma associação sindical, em qualquer nível, representativa de certa categoria em uma mesma base territorial.

<sup>32</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1210.

Tal postura estatal tem como objetivo, além de gerar indiretamente o distanciamento da chamada pluralidade sindical, engessar e, por conseguinte, exercer maior influência sobre o controle dos entes sindicais existentes.<sup>33</sup>

As contribuições sindicais impostas por lei, responsáveis pelo custeio e financiamento das atividades a serem exercidas pelos sindicatos, acabam por criar um grande obstáculo na busca pela real autonomia sindical. As amarras e os impeditivos são flagrantes, posto que os recursos são obtidos no sentido de favorecer e fortalecer um único sindicato, o qual é reconhecido pelo estado como legítimo representante de uma categoria num determinado espaço territorial. Desmantelam-se algumas fundações que serviriam de base para a fixação de um cenário em que a pluralidade sindical fosse viável.<sup>34</sup>

Assim sendo, não se pode compreender a liberdade sindical como mera garantia de existência dos sindicatos. Isto porque pode um estado permitir a existência de sindicatos e estes não gozarem de premissas oriundas da liberdade sindical. Se a liberdade sindical se exaure no momento em que determinado ordenamento prevê a garantia da fundação e reconhecimento dos sindicatos, estaria se confundido a liberdade oferecida por estados totalitários, os quais não permitem que os entes sindicais sejam autônomos, com aqueles estados em que a autonomia sindical é plena.<sup>35</sup>

#### 2.4.2 Princípio da autonomia sindical

Dentre os vários significados possíveis para a palavra autonomia, o mais genérico e abrangente é aquele que define a expressão como possibilidade de autodeterminação. Num sentido mais estrito, a autonomia consiste na autodeterminação sujeita, porém, a limitações. Esta aceção pode ser dividida em

---

<sup>33</sup> SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 196.

<sup>34</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 717.

<sup>35</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2012. p. 177.

pública ou privada, de modo que a última opção se define como o poder de regular os próprios interesses.<sup>36</sup>

O princípio da autonomia sindical é determinadamente presente na prerrogativa de criação, estruturação e desenvolvimento das entidades sindicais, posto que, sem a capacidade de expor e reverberar os interesses da coletividade, a qual representa, o sindicato se afasta de sua vocação como efetivo sujeito do Direito Coletivo do Trabalho.<sup>37</sup>

Neste sentido, é imprescindível salientar que a responsabilidade acerca da constituição do direito positivo não recai apenas sobre a figura do Estado, cabendo aos agentes coletivos participarem de maneira efetiva da construção de normas jurídicas que preencham lacunas legais e proporcionem melhores condições sociais aos trabalhadores.

Surge, neste momento, quando da observância de possíveis melhorias na realidade laboral, através dos sindicatos representativos das categorias dos trabalhadores e empregadores, a possibilidade de criação, alteração e supressão de direitos trabalhistas, costumeiramente de caráter privado, que vincularão obrigações às partes que adimplirem e, por tanto, tornem-se atingidas pelos efeitos do convênio coletivo resultante da negociação coletiva.<sup>38</sup>

A Constituição das Leis Trabalhistas trata intrinsecamente da autonomia quando dispõe acerca das prerrogativas inerentes aos sindicatos em seu artigo 513.

Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

- a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissional liberal ou interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida;
- b) celebrar convenções coletivas de trabalho;
- c) eleger ou designar os representantes da coletiva da respectiva categoria ou profissão liberal;
- d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categorias ou profissão liberal;
- e) impor contribuição a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

---

<sup>36</sup> MAGANO, Octavio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1982. p. 63.

<sup>37</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2012. p. 1362.

<sup>38</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1212.



Conforme se denota da leitura do texto legal, as prerrogativas estão banhadas pelo princípio da autonomia sindical. Esta indica, desde logo, a possibilidade de atuação, não dos indivíduos, mas do grupo por eles organizado. Tãmanha sua importãncia para a existênciã dos sindicatos, a autonomia se constitui num dos princípios mais importantes, ao lado da liberdade sindical, do ordenamento jurídicu brasileiro no que se refere à defesa dos direitos coletivos.<sup>39</sup>

A defesa desses direitos coletivos, respaldados pelos princípios da liberdade e da autonomia sindical, persiste como foco de atuação da Organização Internacional do Trabalho desde sua criação. Tãmanha inclinaçãu à proteçãu desses valores é absolutamente nítida na Convençãu nº 87 da OIT, da qual o Brasil não é signatãriu em virtude de algumas características apregoadas pela Carta Magna de 1988 serem incompatíveis e contraditórias com o texto convencionado, tais como a unicidade sindical.<sup>40</sup>

## 2.5 PLURALIDADE SINDICAL

### 2.5.1 Pluralidade sindical

Pluralidade sindical é o sistema em que se admite em uma mesma base territorial a existênciã de diversos sindicatos representando legalmente a mesma categoria profissional ou econômica.

Conforme ensinamentos do ilustre jurista Wilson de Campos Batalha:

Pluralidade sindical consiste na permissãu de várias entidades, na mesma base territorial, exercerem a representaçãu da mesma categoria, disputando-se qual o sindicato mais representativo, ou as condições para uma participaçãu proporcional na representaçãu da categoria.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> MAGANO, Octavio Bueno. **Organizaçãu sindical brasileira**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1982. p. 68.

<sup>40</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 716.

<sup>41</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos; BATALHA, Silva Marina Labate. **Sindicatos – Sindicalismo**. São Paulo: LTr, 1994, p. 83.

Como afirma Leandro de Azevedo Bemvenuti:

Na pluralidade sindical a representação é definida pela legitimidade da entidade, isto é, a representatividade dos sindicatos é definida pela importância do agrupamento categorial na estrutura da organização sindical (sindicatos, federações e confederações). O sistema de pluralidade sindical permite, teoricamente, a criação de sindicatos sem limites de base territorial previamente estabelecidas, possibilitando assim, a constituição de sindicatos de empresas, ou seja, sindicatos cuja base restringe-se a trabalhadores com contrato de emprego mantidos por determinada empresa.

Segundo lição de Amauri Mascaro Nascimento, podem coexistir pluralidade, em um nível, e unicidade em outro nível. É o que ocorre quando na cúpula existem diversas centrais sindicais; na categoria só é permitido um sindicato na mesma base territorial. Se em nível de empresa é proibido mais de um sindicato e na categoria pode haver mais de um, o sistema é misto, de unicidade, na empresa, e de pluralidade, na categoria. A pluralidade pode, teoricamente, configurar-se na categoria, na profissão e na empresa. Se na mesma categoria e base territorial, há mais de um sindicato concorrente; se for assim, também, no âmbito da profissão; ou se é o que ocorre na esfera interna da empresa, haverá pluralidade

A ilustre doutrinadora Vólia Bonfim Cassar ensina que a pluralidade pode ser: a) total, quando atingidos todos os níveis da organização sindical; b) restrita, quando coexistentes níveis de pluralidade e unicidade. Se os empregados de uma empresa têm o direito de votar para escolher o sindicato que querem como representante, e sendo o sindicato eleito o único, vedado outro na empresa, haverá unicidade sindical em nível de empresa e pluralidade sindical em nível orgânico de sistema. A possibilidade de escolhas e alternativas caracteriza um sistema sindical democrático. Garantir aos trabalhadores o direito de escolha é princípio básico de autonomia de organização sindical.<sup>42</sup>

### 2.5.1 Unidade sindical

---

<sup>42</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1223.

Conforme lição do professor Amauri Mascaro Nascimento:

Unidade sindical é o sistema no qual os sindicatos se unem não por imposição legal, mas em decorrência da própria opção. Diferem unicidade (por lei) e unidade (por vontade). A unidade não contraria o princípio da liberdade sindical; a liberdade pode ser usada para a unidade. A República Federal da Alemanha é exemplo. É também o sistema da Inglaterra e da Suécia.<sup>43</sup>

No plano doutrinário, há quem defenda o unisindicalismo (Georges Scelle, Pennachio), o plurisindicalismo (Roger Bonnard, Spyropoulos, Mario de la Cueva) e a unidade adquirida, que pressupõe a liberdade para a escolha da unificação, se e quando, os sindicatos quiserem. Há, ainda, a unidade orgânica com liberdade de ação.

Todas essas correntes possuem adeptos no Brasil, onde, entretanto, prevalece a primeira - unisindicalismo.

No mesmo sentido, Arnaldo Sussekind explica:

Também nós já defendemos o monopólio da representação sindical e, até hoje, justificamos que Getúlio Vargas o tenha adotado visando a evitar o fracionamento dos sindicatos e o conseqüente enfraquecimento das respectivas representações, numa época em que a falta de espírito sindical dificultava a formação de organismos sindicais e a filiação de trabalhadores aos mesmos. Afinal, esse espírito resulta das concentrações operárias, que dependem do desenvolvimento industrial. Daí porque, hoje, defendemos a liberdade de constituição de sindicatos, embora reconhecendo que o ideal seja a unidade de representação decorrente da conscientização dos grupos de trabalhadores ou de empresários interligados por uma atividade comum. Outrossim, as centrais brasileiras, de diferentes matizes filosóficos, criaram uma realidade, que não pode ser desprezada, justificadora da pluralidade sindical.<sup>44</sup>

Por fim, depreende-se que a unidade sindical é o sistema em que os próprios interessados, entidades representativas de empregados ou empregadores, aglutinam-se para a formação de sindicato, fato que confere maior solidez e caracteriza o alcançar da maturidade coletiva.

---

<sup>43</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2008. p. 216.

<sup>44</sup> SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010. p. 336.

## 2.5.2 Unicidade sindical

Segundo Leandro de Azevedo Bemvenuti:

Entende-se por unicidade sindical o sistema em que há uma única entidade profissional ou econômica representativa de sua base de acordo com a forma de representação adotada, seja por categoria, base territorial, profissão ou empresa.

A Carta Magna de 1988 adotou expressamente em seu texto normativo a unicidade sindical, prevendo no art. 8º, inciso II, a vedação da criação de mais de uma entidade sindical, “em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial”, a qual deverá ser definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, sendo defesa a instituição de sindicato em área menor ao de município.

De acordo com Wilson de Souza Campos Batalha, "unicidade sindical implica a existência de uma única entidade representativa da mesma categoria em determinada base territorial".<sup>45</sup>

Na mesma linha, o professor João José Sady, ao tratar sobre o tema, aduz:

Apesar de certos malefícios evidentes, apresenta em contrapartida a vantagem de ser um fator aglutinador dos assalariados. A falta de democracia de per si já provoca o atraso na consciência dos trabalhadores e a precariedade das entidades sindicais com baixíssimos índices de sindicalização e muito pouca representatividade, faz crescer a preocupação pela unidade sindical.<sup>46</sup>

Dessa forma, teoricamente a unicidade imposta pela Lei impede a pulverização de determinada categoria em vários sindicatos, cada um sustentando-se em uma determinada corrente política, ideológica ou religiosa. Este fato, aliado ao custeio público de boa parte das despesas através do recolhimento de contribuições especiais, finda no engessamento das entidades sindicais.

---

<sup>45</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos; BATALHA, Silva Marina Labate. **Sindicatos – Sindicalismo**. São Paulo, LTr, 1994. p. 83.

<sup>46</sup> SADY, João José. **Direito Sindical e Luta de Classes**. São Paulo: Instituto Cultural Roberto Morena, 1985. p. 38.

## 2.6 FONTES DE CUSTEIO E ESPÉCIES DE RECEITAS SINDICAIS

Antes de se iniciar o estudo da contribuição sindical propriamente dita, é *mister* realizar uma breve citação e conseguinte distinção entre as principais fontes de custeio das entidades sindicais. As contribuições de cunho sindical possuem caráter importabilíssimo, posto que encorpam as receitas dos sindicatos através do montante por elas apurado, em detrimento das demais fontes arrecadatórias.

O artigo 548 da CLT traz as fontes de receita, as quais, segundo Eduardo Antonio Lebre, podem ser classificadas em fontes de custeio primárias e fontes de custeio secundárias. O jurista afirma que as fontes de custeio primárias são as receitas mais vultuosas, enquanto as secundárias referem-se aos menores valores, os quais advém não necessariamente do ato arrecadatório, podendo ser obtidos através de doações, empréstimos ou aplicações.<sup>47</sup>

Sendo assim, temos as seguintes modalidades ou espécies de fontes de custeio ditas primárias. São elas:

- a) **Contribuição Sindical:** A Contribuição Sindical dos empregados, devida e obrigatória, será descontada em folha de pagamento de uma só vez no mês de março de cada ano e corresponderá à remuneração de um dia de trabalho. O artigo 149 da Constituição Federal prevê a contribuição sindical, concomitantemente com os artigos 578 e 579 da CLT, os quais preveem tal contribuição a todos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais.
- b) **Contribuição Confederativa:** A Contribuição Confederativa, cujo objetivo é o custeio do sistema confederativo, poderá ser fixada em assembleia geral do sindicato, conforme prevê o artigo 8º inciso IV da Constituição Federal, independentemente da contribuição sindical citada acima.
- c) **Contribuição Assistencial:** A Contribuição Assistencial, conforme prevê o artigo 513 da CLT, alínea "e", poderá ser estabelecida por meio de acordo ou convenção coletiva de trabalho, com o intuito de sanear gastos do sindicato da categoria representativa.

---

<sup>47</sup> LEBRE, Eduardo Antonio Temponi. **Sistema Jurídico de custeio dos sindicatos**. São Paulo: Iglu, 1997. p. 56.

d) Contribuição associativa ou mensalidade sindical: A mensalidade sindical é uma contribuição que o sócio sindicalizado faz, facultativamente (conforme art. 5º, inciso XX da CF), a partir do momento que opta em filiar-se ao sindicato representativo. Esta contribuição normalmente é feita através do desconto mensal em folha de pagamento, no valor estipulado em convenção coletiva de trabalho.

Uma vez mais, ainda que através de breve análise, percebe-se a mão forte do Estado e seu caráter altamente paternalista quando se vislumbra a construção de uma realidade sindical em que imperam a unicidade e o custeio público. Este binômio impede o desenvolvimento natural da diversidade sindical, hipertrofiando os sindicatos existentes, de modo a minar os princípios da liberdade e autonomia sindicais.

### **3 CONTRIBUIÇÃO SINDICAL**

#### **3.1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA**

##### **3.1.1 Histórico da contribuição sindical**

Antes de adentrar ao exame da contribuição sindical propriamente dita é necessário estudá-la no curso do tempo, sendo que à luz da História a compreensão dos pormenores é objeto mais facilmente atingido.

Para tanto, faz-se necessário analisar a evolução das exigências pecuniárias feitas pelos sindicatos, verificando-se primeiramente como surgiram as primitivas contribuições, e suas formas de cobrança, até que cheguemos à concepção e previsão constitucional da contribuição sindical vigente.

### 3.1.2 Evolução legislativa

#### 3.1.2.1. Previsão constitucional de 1937 e o Decreto-lei nº 1402 de 1939

Ainda que tenha havido normatizações relacionadas aos sindicatos nos anos anteriores, foi somente com a Constituição da República de 1937 que a previsão da imposição de uma contribuição sindical se fez presente. O artigo 138 da referida Carta Magna prescreve:

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.

Verifica-se que os sindicatos exerciam função delegada de poder público e que os trabalhadores pagavam as contribuições aos sindicatos apenas por pertencerem à categoria profissional.

Mesmo não sendo efusivamente clara, no que tange ao tipo de contribuição que poderia ser exigida, denota-se do texto constitucional que a referida contribuição era de todos os membros da categoria, associados ou não.

Neste sentido, versa Oliveira Viana:

Ora, o sindicato, tal aparece na Constituição de 1937, possui esses dois poderes: o de taxar todos os membros da categoria por ele representada, mesmo que não seja seus sócios; o de estabelecer, por meio de convenções coletivas, regras gerais sobre contrato de trabalho, obrigatórias mesmo para que os que pertencendo à categoria, não sejam, entretanto, seus associados.<sup>48</sup>

O Decreto nº 1402 de 1939 oportunizou ao sindicato, conforme previsão do artigo 3º, “[...]impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas”. No mesmo documento, precisamente no artigo 35,

---

<sup>48</sup> VIANA, Oliveira. **Problemas de direito sindical**. Rio de Janeiro: Max Limonad, s.d.. p. 16.

determinava-se que os “[...]os empregadores ficam obrigados a descontar em folha de pagamento dos seus empregados as contribuições por estes devidas ao sindicato”.<sup>49</sup>

### 3.1.2.2 Imposto sindical através de Decreto 2.377 de 1940 e alterações anteriores à Constituição de 1988

Foi com o Decreto 2.377 de 1940 que o sindicato passou a exigir um imposto sindical, o qual seria devido por todos os membros de uma categoria profissional ou econômica. O imposto, destinado aos sindicatos de categorias profissionais, seria pago em uma única parcela anual, correspondente a um dia de trabalho, seguidas, da mesma forma, posteriormente pelos Decretos nº 3.035 de 1941 e 4.298 de 1942.

A CLT reuniu as disposições dos Decretos nº 1.402/39, 2.377/40, 3055/41 e 4298/42, quanto à exigência de contribuição pelo sindicato. Em seu artigo 513, alínea “e”, a Constituição de Leis do Trabalho menciona que o sindicato poderá “impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais das profissões liberais representadas”, deste modo, respaldando a contribuição assistencial fixada em normas coletivas.

O artigo 548 da CLT determina a constituição do patrimônio das associações sindicais e assim dispõe:

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

- a) as contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de imposto sindical, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III deste Título;
- b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembléias Gerais;
- c) os bens e valores adquiridos e as rendas produzidas pelos mesmos;
- d) as doações e legados;
- e) as multas e outras rendas eventuais.

---

<sup>49</sup> AROUCA, José Carlos. **Organização Sindical no Brasil**. São Paulo: LTr, 2013. p. 27



A Constituição de 1946 não tratou de maneira expressa acerca de normas relacionadas as contribuições sindicais, entretanto, não vedou a cobrança de contribuições pelas entidades sindicais, mesmo porque estes continuavam exercendo as funções delegadas pelo Poder Público.

Em 1962, a Lei nº 4.140 modificou o artigo 580 da CLT e seus parágrafos, alterando os percentuais e a fórmula de cálculo do imposto sindical devido pelos trabalhadores autônomos, profissionais liberais e empregadores.

A Lei nº 4.589 de 1964 extinguiu a Comissão do Imposto Sindical e o Fundo Social Sindical, revogando os artigos 595 a 597 da CLT.

Por sua vez, o Decreto nº 27 de novembro de 1966 acrescentou o artigo 217 à Lei nº 5172 do mesmo ano, especificando que as disposições ali contidas não excluiriam a incidência e a exigibilidade da contribuição sindical, denominação que passaria a ter o então imposto sindical de que tratariam os artigos 578 e seguintes da CLT. Deste modo, apenas substituiu-se a denominação antiga, sem prejuízo dos efeitos legais do imposto então vigente.<sup>50</sup>

Após a alteração de denominação, a Carta Magna de 1967 tratou das contribuições sindicais, ao passo que firmou em seu teor o entendimento de que a formação das associações profissionais, bem como dos sindicatos, era livre. Na mesma Lei Fundamental, o sindicato continuava imbuído das funções delegadas pelo Poder Público. O artigo 159, §1º, dispunha:

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 de Poder Público serão regulados 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.

A contribuição sindical prevista nos artigos 578 e 610 da CLT continuava a ter respaldo. A primeira modificação no texto constitucional ocorreu através de Emenda Constitucional em 1969, quando, repetido o caput do artigo 159, fez-se evidente que a contribuição continuava dependendo de lei para ser cobrada e que a norma que tratava do assunto continuava a ser a CLT.

---

<sup>50</sup> AROUCA, José Carlos. **Organização Sindical no Brasil**. São Paulo: LTr, 2013. p. 28

### 3.1.2.3 Contribuição sindical no contexto da Constituição Federal de 1988

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 8º, conforme já exposto neste trabalho, declara ser livre a associação sindical, proclamando, igualmente, sua autonomia plena com relação ao Estado.

Em decorrência do disposto neste artigo, com o advento da Carta Magna de 1988, deixa de existir qualquer ingerência do Poder Público na autorização para a fundação dos sindicatos, pondo fim às constantes intervenções do Ministério do Trabalho. Assim, os sindicatos como pessoas jurídicas de direito privado, devem se constituir como sociedades ou associações privadas em geral, deixando de existir a exigência de associação anterior a sua fundação.<sup>51</sup>

Relativo à contribuição sindical, a Constituição da República de 1988 também trouxe em seus artigos 8º, IV, c/c artigo 149 as seguintes disposições:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

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.

O artigo 8º, IV, supracitado, da Constituição de 1988, inova no tocante à possibilidade de instituição de contribuição para o custeio do sistema confederativo, a que vincule o sindicato, pela assembleia do respectivo sindicato, independentemente da contribuição prevista nos artigos 578 e seguintes da consolidação das Leis do Trabalho.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> ALMEIDA, Amador Paes de. **CLT comentada: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 283.

<sup>52</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2006. p. 215.

O constituinte pretendeu manter duas contribuições no inciso IV, do art. 8º da Lei Maior. Uma que é prevista em lei, denominada contribuição sindical, e outra fixada pela assembleia geral do sindicato (contribuição confederativa).<sup>53</sup>

“A contribuição sindical está, plenamente, mantida pela parte final do inciso IV, do artigo 8º, da atual Constituição.”<sup>54</sup>

O fato de a contribuição sindical derivar de lei, e incidir também sobre os trabalhadores não sindicalizados, atrai severas críticas quanto aos princípios da liberdade associativa e da autonomia dos sindicatos. No entanto, o inciso IV do artigo 8º da Constituição da República, manteve sua exigência na ordem jurídica, mesmo que esta determinação não impeça a revogação dos preceitos instituidores da verba.<sup>55</sup>

Relativamente ao disposto no artigo 149, IV, anteriormente mencionado, Roque Antonio Carraza especifica que as contribuições de interesse das categorias econômicas e profissionais destinam-se a custear entidades de direito público ou privado que tem por função fiscalizar e regular o exercício de determinadas atividades profissionais ou econômicas, tanto como realizar a representação coletiva e individual destas categorias defendendo seus interesses.<sup>56</sup>

Apesar de ter sua exigência permitida pelo artigo 8º da Lei Maior, a contribuição sindical é alvo de muitas críticas da doutrina. Sérgio Pinto Martins entende que a cobrança da contribuição sindical viola o princípio da liberdade sindical tratado na convenção nº 87 da OIT, justificando esta violação pelo fato de que os não filiados aos sindicatos não podem estar obrigados a pagar uma contribuição para o custeio de suas atividades.

Entretanto, entende que na CF/88, diante da forma como está redigida e fazendo-se uma interpretação sistemática, não há violação de seus artigos com o estabelecimento da contribuição sindical, pois o mesmo artigo 8º que prevê que

---

<sup>53</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; Contribuições assistencial, confederativa e sindical**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 58.

<sup>54</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 96.

<sup>55</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2012. p. 1341.

<sup>56</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 581.

ninguém é obrigado a filiar-se ou manter-se filiado, também prevê a exigência de uma contribuição prevista em lei, no caso, a contribuição sindical.<sup>57</sup>

### 3.2 NATUREZA JURÍDICA

De acordo com Sérgio Pinto Martins, “analisar a natureza jurídica de um instituto é procurar enquadrá-lo na categoria a que pertence no ramo do direito.”<sup>58</sup>

Pra verificar se a contribuição sindical prevista nos artigos 8º, IV, 149 *caput* da Constituição Federal de 1988 e 578 e seguintes da CLT tem natureza tributária, é necessária uma análise sobre o conceito de tributo.

Segundo os ensinamentos de Humberto Ávila, o conceito de tributo pode ser constituído de duas formas, diretamente na Consituição ou por meio da Constituição. O conceito de tributo presente na Constituição é encontrado através da interpretação das normas constitucionais que direta ou indiretamente digam respeito ao que Constituição denomina tributo, ao Sistema Tributário Nacional, às espécies denominadas tributárias e, à repartição de receitas tributárias.

Já o conceito encontrado por meio da Constituição é aquele previsto nos instrumentos normativos , aos quais, a própria Constituição atribui a função de conceituar tributo. Nesse caso, na lei complementar que estabelece, com base no artigo 146 da CF/88, normas gerais de direito tributário. Assim, tributo é o que o Código Tributário Nacional diz que é.<sup>59</sup>

O CTN, instrumento normativo que a Constituição da República reconheceu como ordenador de normas de Direito Tributário, conceitua tributo como:

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

<sup>57</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuição confederativa**. São Paulo: LTr, 1996. p. 131.

<sup>58</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; Contribuições assistencial, confederativa e sindical**. São Paulo: Atlas, 1998.

<sup>59</sup> ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário: de acordo com a Emenda Constitucional n. 51, de 14.02.2006**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 255.

Em síntese, tributo é prestação pecuniária (em regra) que se caracteriza pela compulsoriedade, pela legalidade por sua *fácies* não-punitiva e pela cobrança vinculada. Assim, o que caracteriza o tributo é quadrar-se a respectiva prestação no analisado conceito legal, bem como submeter-se ao regime jurídico constitucional próprio, que encerra os princípios da legalidade, da anterioridade, da capacidade contributiva, da não confiscatoriedade, da discriminação de competências, da destinação pública, da generalidade da tributação, dentre outros.<sup>60</sup>

Fazendo a devida correspondência como artigo 3º do Código Tributário Nacional, contribuição sindical é uma prestação pecuniária, por ser exigida em moeda ou valor que nela se possa exprimir; compulsória, pois independe da vontade da pessoa em contribuir para a ocorrência do vínculo jurídico; prevista em lei, nos artigos 578 a 610 da CLT; não se constitui em sanção de ato ilícito; e por fim cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, que é o lançamento, feito pelo fiscal do trabalho.<sup>61</sup>

Segundo Aliomar Baleeiro, a Constituição de 1988 afirmou irrefutavelmente o caráter tributário das contribuições do artigo 149, justificando no fato deste artigo da Constituição da República de 1988 não estar apenas incluído no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, mas também faz menção de forma expressa e literal para que se apliquem às contribuições os mais importantes princípios constitucionais tributários (da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade).<sup>62</sup>

Desta forma a contribuição sindical da qual tratam os artigos 8º, IV, 149 *caput* da Constituição da República de 1988 e 578 e seguintes da CLT tem natureza tributária, pois tem sua instituição prevista constitucionalmente como contribuição social de interesse das categorias econômicas e profissionais, previsão que se encontra alocada no Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional. Por tal razão a contribuição deverá respeitar as disposições do artigo 146, III, da Carta Magna. Sua instituição deve ser realizada mediante lei complementar, pois trata-se de normas gerais em matéria de legislação tributária, tendo as características de tributo como

---

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Jose Jayme de Macedo. **Código Tributário Nacional: comentários, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 30.

<sup>61</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; Contribuições assistencial, confederativa e sindical**. São Paulo: Atlas, 1998.

<sup>62</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 592.

pode se verificar através da análise do artigo 3º do CTN e por também estar prevista no artigo 217, I, do mesmo código que reconheceu sua natureza tributária, pois ressalva em sua redação a incidência e exigibilidade da contribuição sindical.

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 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 4.589, de 11 de dezembro de 1964.

Ante este cenário tornam-se insustentáveis quaisquer tentativas de negação ao cristalino entendimento de que a contribuição sindical possui natureza jurídica tributária. Neste mesmo sentido o mestre Sacha Calmon profere seus ensinamentos:

Como sabido, desde há muito existe a chamada “contribuição sindical” que tem natureza tributária em prol das entidades representativas das categorias profissionais, sujeitadas, agora, aos princípios da legalidade e da anterioridade. Pelo sistema constitucional vigente apenas as contribuições para a seguridade social, ou contribuições sociais, estão sujeitas ao lapso de noventa dias para adquirirem eficácia. Em relação às demais, às corporativas e as de intervenção, o princípio da não-surpresa do contribuinte materializa-se no princípio da anterioridade. Mas quanto ao princípio da legalidade, os três tipos de contribuições parafiscais a ele submetem por inteiro, inclusive às normas gerais de Direito Tributário do CTN, por expressa determinação constitucional (art. 149 da CF).<sup>63</sup>

Tal contribuição tem, portanto, natureza tributária e está ligada não a atuação do Estado, mas sim a financiar certas despesas, como por exemplo, as categorias profissionais ou econômicas.

O Supremo Tribunal Federal coaduna com o entendimento acerca da natureza tributária da contribuição sindical:

Dispõe o preceito constitucional que “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, observando o disposto nos artigos 195, §6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

<sup>63</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 182.

Assim, é certo – como resulta da alusão ao art. 146, III, - que a criação das contribuições “de interesse das categorias profissionais ou econômicas” tributos que são, hão de observar as normas gerais de Direito Tributário, matéria de lei complementar. (RE 180745/SP – São Paulo. Relator(a) Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento 24/03/1998).<sup>64</sup>

Segue o mesmo entendimento sobre a natureza tributária das contribuições  
Leandro Paulsen:

Hoje em dia, não há mais qualquer dúvida quanto à natureza tributária das contribuições sociais. Seja pela essência dessas exigências pecuniárias, seja por estarem integradas pela CF no Sistema Tributário Nacional, seja porque a CF expressamente determinou, quanto a elas, a observância das normas gerais em matéria tributária, a questão, hoje é incontroversa.<sup>65</sup>

Cumpre ressaltar o entendimento de que a natureza jurídica das contribuições não seja tributária, sendo possível citar Marco Aurélio Greco, o qual afirma que se o artigo 149 da CF determina seja aplicada a disciplina típica do Direito Tributário, ou seja, se impõe as limitações da legalidade, anterioridade e irretroatividade para as contribuições, aduz que “é porque elas não estão dentro do âmbito tributário, não pertencem a esse gênero, pois se estivessem, não precisaria mandar observar tais ou quais regras e critérios.”<sup>66</sup>

É também de demasiada importância a análise do artigo 4º do Código Tributário Nacional, o qual dispõe que a natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, para verificar a natureza jurídica específica do tributo, no caso em análise, da contribuição sindical:

<sup>64</sup> RE: 180745/SP: 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).(STF - RE: 180745 SP , Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 24/03/1998, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-05-1998 PP-00014 EMENT VOL-01909-04 PP-00712). Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/741165/recurso-extraordinario-re-180745-sp>>. Acesso em: 25/10/2014.

<sup>65</sup> PAULSEN, Leandro. **Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da Jurisprudência**. Porto Alegre: Editora e Livraria do Advogado, 2000. p. 90.

<sup>66</sup> GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições: uma figura sui generis**. São Paulo: Dialética, 2000. p. 81.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

- I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
- II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Em suma, os aspectos formais e extrínsecos do tributo não são relevantes para o fim de identificar a espécie do tributo, cuja natureza decorre do respectivo fato gerador. Inclusive a destinação legal do produto da arrecadação do tributo não tem importância para qualificá-lo, posto que ocorre e caracteriza um momento posterior à obrigação tributária. Pois, extinguindo-se a obrigação com o pagamento do tributo, esta não mais existe e o que foi arrecadado a seu título (R\$) interessa já ao Direito Financeiro e não ao Tributário, vincula-se à despesa pública e não a receita. Não pode, assim, servir para qualificar e distinguir tributo.<sup>67</sup>

O fato gerador da contribuição sindical, de acordo com o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho é participar de uma determinada categoria econômica. Pelo fato de ter sua cobrança vinculada à defesa do interesse dos participantes da categoria profissional e econômica é que a contribuição sindical se encaixa nos moldes dos artigos 8º, IV, 149 da Constituição da República e 3º do CTN, caracterizando, desta forma, gênero tributo, espécie contribuição social de interesse das categorias profissionais ou econômicas – contribuição sindical.

### 3.3 O CARÁTER PARAFISCAL DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

Inicialmente, cumpre destacar os entendimentos de Roque Antonio Carraza, para o qual “os tributos quase sempre são arrecadados pela pessoa política que os instituiu.”<sup>68</sup>

No entanto, a capacidade tributária ativa pode ser delegada por lei, sendo possível então que uma pessoa diversa daquela que criou a exação, venha a

---

<sup>67</sup> OLIVEIRA, Jose Jayme de Macedo. **Código Tributário Nacional: comentários, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 37.

<sup>68</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 561.



arrecadá-la. Para isso, é necessário que a pessoa beneficiada realize finalidades públicas, ou de interesse público, para que se cumpra o princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado mediante o exercício da tributação.<sup>69</sup>

Assim, quando uma pessoa que não aquela que criou o tributo vem a arrecadá-lo para si própria, diz-se que está presente o fenômeno da parafiscalidade e o tributo assim cobrado recebe o nome de “contribuição parafiscal.”<sup>70</sup>

Paulo de Barros de Carvalho define parafiscalidade como:

O fenômeno jurídico que consiste na circunstância de a lei tributária nomear sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos, para o implemento de seus objetivos peculiares.<sup>71</sup>

O fato designado pela expressão parafiscal vem sendo observado e multiplicado desde o início do século, a atribuição de poder fiscal, pelo Estado, a entidades de caráter autônomo, investidas de competência para o desempenho de alguns fins públicos, geralmente os de previdência social e organização de interesses profissionais, em harmonia com o interesse público.<sup>72</sup>

Os tributos chamados parafiscais são instituídos não para a obtenção de receita, mas sim para regular ou mudar a distribuição da riqueza nacional, para equilibrar os níveis de preços de utilidades ou de salários ou para outras finalidades econômicas ou sociais semelhantes.<sup>73</sup>

“As chamadas contribuições parafiscais são divididas pelo artigo 149 da CF/88 em três espécies: sociais, de intervenção no domínio econômico e corporativas.”<sup>74</sup>

A contribuição sindical, também conhecida como contribuição corporativa, é uma contribuição parafiscal, pois é instituída conforme artigo 149 da CF/88 (exclusivamente pela União), mas sua arrecadação é feita pelos sindicatos,

---

<sup>69</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 561.

<sup>70</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 561.

<sup>71</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 255.

<sup>72</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 584.

<sup>73</sup> BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. São Paulo: Lejus, 2002. p. 384.

<sup>74</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 594.

federações e confederações, conforme se encontra disposto no artigo 8º, IV, da Constituição da República:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

A contribuição prevista em lei, a qual se refere o artigo 8º, IV, é a contribuição sindical, e seu recolhimento é feito conforme o disposto nos artigos 548, I, e 579 e 589 da CLT:

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

a) as contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de imposto sindical, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III deste Título;

Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo êste, na conformidade do disposto no art. 591.

Assim, a contribuição sindical, que é instituída em favor de categorias profissionais ou econômicas, tem nítido caráter parafiscal, pois se destina a suprir as necessidades das respectivas entidades representativas e não abastecer os cofres públicos.<sup>75</sup>

### 3.4 IDENTIFICAÇÃO DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA E OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA PRESENTE NOS ARTIGOS 579 E 580 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

---

<sup>75</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 488.

Através dos estudos dos critérios da hipótese e da consequência tributária, conclui-se que está criado um determinado tributo desde que expedida lei que lhe descreva a hipótese de incidência composta de todos os seus critérios e, conseqüentemente, todos que se encontrarem na situação legalmente prevista serão de vedores.<sup>76</sup>

Relativamente ao caso em estudo, ou seja, o tributo definido nos artigos 149 da Carta Magna de 1988, 579 a 589 da CLT, é possível a identificação dos seguintes critérios da hipótese de incidência e da consequência tributária:

Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591.

Art. 580. A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:

I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração;

II - para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, numa importância correspondente a 30% (trinta por cento) do maior valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical, arredondada para Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) a fração porventura existente;

III - para os empregadores, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas, conforme a seguinte tabela progressiva:

CLASSE CAPITAL	ALÍQUOTA
Até 150 vezes o maior valor-de-referência.....	0,8%
acima de 150 até 1.500 vezes o maior valor-de-referência.....	0,2%
acima de 1.500 até 150.000 vezes o maior valor-de-referência.....	0,1%
acima de 150.000 até 800.000 vezes o maior valor-de-referência.	0,02%

O núcleo da hipótese, isto é, o critério material da hipótese contida no artigo 579 da CLT é “particular de uma determinada categoria econômica ou profissional”. Assim sendo, todos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional devem pagar a devida contribuição sindical, e com relação aos sindicatos, para que uma empresa, por exemplo, participe de uma determinada categoria profissional ou econômica deve haver o seu “enquadramento sindical” nas atividades de um sindicato representativo de categoria.

<sup>76</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 117.

O critério espacial, sendo aquele utilizado para assinalar o lugar preciso em que aconteceu a ação descrita no núcleo do suposto normativo. É qualquer lugar do território nacional em que o empregado, empregador, profissional liberal ou agente autônomo participa de atividade econômica ou profissional.

O critério temporal, o qual revela o marco de tempo em que se dá por ocorrido o fato, é anual. Uma vez por ano se o empregado, empregador, profissional liberal ou agente autônomo que participar de determinada categoria econômica ou profissional será obrigado ao pagamento da respectiva contribuição sindical. Rememore-se que para o empregado é estar empregado no mês de março de cada ano. Para os agentes autônomos ou profissionais liberais é estar exercendo atividade econômica ou profissional no mês de fevereiro de cada ano. Por fim, para o empregador é estar admitindo e assalariando prestação pessoal de serviços no mês de janeiro de cada ano.

O critério subjetivo, ou seja, os sujeitos ativo e passivo da obrigação de pagar contribuição sindical são os seguintes:

Sujeito ativo, o competente para a instituição do tributo, é, de acordo com o artigo 149 da Constituição da República, a União:

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.

No entanto, a União, dentro de suas atribuições, delegou a competência de arrecadação da referida contribuição aos sindicatos representativos da categoria ou profissão, caracterizando a já citada parafiscalidade. Conforme disposição do artigo 579 da CLT: “A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão[...].”

A CLT dispõe que na falta de sindicato a contribuição sindical será devida à respectiva federação e na ausência de ambos a contribuição será devida à respectiva confederação. Já no caso de ausência de sindicato, federação e confederação o valor relativo à contribuição sindical será destinado à “Conta Especial Emprego e Salário”, conforme disposto no artigo 590, §3º, da CLT.

Ademais, o sujeito passivo, ou, os sujeitos passivos, que são aqueles que estão relacionados com a realização do descrito no critério material da hipótese de incidência ou os determinados pela lei. Neste caso são aqueles que incisos do artigo 580 da CLT, sujeitos escolhidos e especificados pelo legislador, os quais encontram-se vinculados ao recolhimento anual da contribuição sindical, sendo eles o empregado, o profissional liberal ou agente/trabalhador autônomo e o empregador.

Recentemente o Ministério do Trabalho, em nota técnica 50/2005, diante de inúmeras consultas sobre assunto relacionado à contribuição sindical, posicionou seu atendimento em relação ao fato gerador da contribuição a ser paga pelo empregador, asseverando que o fato gerador seria participar de determinada categoria econômica conforme disposto no artigo 578 da CLT e a condição de empregador, nos termos do artigo 580 III, da CLT.

Finalmente o critério quantitativo da consequência, a saber, a base de cálculo e a alíquota a serem pagas relativamente à contribuição sindical, está estabelecido no artigo 579 da CLT, conforme tabela supratranscrita.

### 3.5 RECOLHIMENTO E DESTINAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

A CLT em seu capítulo III trata da contribuição sindical, especificamente sobre a sua fixação e recolhimento, nos artigos 578 à 610.

De acordo com a redação do artigo 579 da CLT a contribuição sindical é devida por todos aqueles que participam de uma determinada categoria econômica ou profissional, bem como de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão.

Deste modo, tanto o empregados como empregadores e profissionais liberais tem de pagar a contribuição sindical independentemente de serem filiados ao sindicato ou não, pois a contribuição sindical é compulsória, ou seja, independe da vontade de pagar. O simples fato de pertencer a uma categoria econômica ou profissional é suficiente para a cobrança da exação.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> DIAP. Contribuição Sindical. Disponível em:

O recolhimento da contribuição sindical é feito uma vez ao ano (artigo 580 da CLT). Para os empregados corresponderá a um dia de remuneração do mês de março (o recolhimento é efetuado pelo empregador diretamente na folha de pagamento do empregado, no mês de março, sendo o repasse realizado em abril). Para os agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais será uma importância de 30% (trinta por cento) do maior valor de referência, fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é dividida a contribuição sindical.<sup>78</sup>

Já para os empregadores, o valor da contribuição sindical corresponderá a uma importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas conforme tabela progressiva disposta no artigo 580, III da CLT, a qual possui alíquotas decrescentes, assim quanto maior o capital social menor a alíquota a ser paga como contribuição sindical.

### 3.5.1 Valores de contribuição sindical

Conforme mencionado anteriormente, as disposições relativas à quantia a ser paga pelos empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, profissionais liberais e empregadores encontram-se dispostas no artigo 580 da Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 580. A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:

I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração;

II - para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, numa importância correspondente a 30% (trinta por cento) do maior valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical, arredondada para Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) a fração porventura existente;

---

<[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20212:contribuicao-sindical&catid=46&Itemid=207](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20212:contribuicao-sindical&catid=46&Itemid=207). Acesso em: 25/10/2014.

<sup>78</sup> DIEESE - **Relatório Técnico - CONVÊNIO SE/MTE nº 04/2003** – DIEESE. Disponível em: <[https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/representatividadeSindical\\_2007.pdf](https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/representatividadeSindical_2007.pdf)> Acesso em: 25/10/2014.

III - para os empregadores, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas, conforme a seguinte tabela progressiva:

CLASSE CAPITAL	ALÍQUOTA
Até 150 vezes o maior valor-de-referência.....	0,8%
acima de 150 até 1.500 vezes o maior valor-de-referência.....	0,2%
acima de 1.500 até 150.000 vezes o maior valor-de-referência.....	0,1%
acima de 150.000 até 800.000 vezes o maior valor-de-referência.	0,02%

A CLT, em seu artigo 580, III, no que tange à contribuição sindical dos empregadores, fala em “valor-de-referência”, este teve seu valor determinado pelo Ministério do Trabalho e Emprego através da Nota Técnica/CGRT/SRT 05/2004, a qual fixou o valor do MVR em real para atualização dos valores expressos na CLT em R\$ 19,0083 (dezenove reais e oitenta e três centésimos de reais).<sup>79</sup>

### 3.5.2 Local de recolhimento da contribuição sindical pelos empregadores

A contribuição sindical deve ser recolhida, conforme artigo 586 da CLT, à Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S/A ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do Sistema de Arrecadação dos Tributos Federais, os quais repassarão à CEF as importâncias arrecadadas. A CEF abrirá uma conta denominada “Depósito de Arrecadação da Contribuição Sindical” em nome de cada sindicato (artigo 588 da CLT).

Relativamente ao comprovante do recolhimento da contribuição sindical Sergio Pinto Martins entende que deve ser enviado ao respectivo sindicato:

O comprovante de recolhimento da contribuição sindical deve ser enviado ao sindicato de empregados, de empregadores ou de profissionais liberais, conforme o caso. Inexistindo sindicato, deve-se enviar o comprovante à federação. Inexistindo esta, à confederação. Se não houver federação ou confederação, deve-se enviar a cópia para o Ministério do Trabalho.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> **Nota Técnica/CGRT/SRT 05/2004.** Disponível em: <[http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/notatecnicacgrt\\_srt\\_05\\_2005.htm](http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/notatecnicacgrt_srt_05_2005.htm)>. Acesso em: 25/10/2014.

<sup>80</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; Contribuições assistencial, confederativa e sindical.** São Paulo: Atlas, 1998.

### 3.5.3 Destinação da arrecadação da contribuição sindical

O artigo 589 da CLT determina a porcentagem da importância recolhida na arrecadação da contribuição sindical a ser destinada para o sindicato, federação, confederação e conta especial emprego e salário:

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

I - para os empregadores:

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

II - para os trabalhadores:

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

Diante da análise do artigo 589 da CLT, os valores recolhidos a título de contribuição sindical, são distribuídos entre as entidades sindicais de diversos graus. Na hipótese de inexistência de federação, o percentual a ela destinado caberá à confederação e vice-versa, no caso de inexistir a confederação. Também se não houver sindicato organizado, sua porcentagem de participação vai para os cofres da federação respectiva.<sup>81</sup>

Finalmente, se não houver sindicatos ou entidades de grau superior beneficiários da contribuição sindical, todo seu valor será destinado à "Conta Especial Emprego e Salário", conforme disposto no artigo 590, §3º da CLT.<sup>82</sup>

### 3.5.4 Cobrança em caso de não recolhimento da contribuição sindical

---

<sup>81</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 97.

<sup>82</sup> MTE. Contribuição Sindical. Disponível em: < [http://portal.mte.gov.br/cont\\_sindical/](http://portal.mte.gov.br/cont_sindical/) > Acesso em: 25/10/2014.



Caso o empregador não realize o recolhimento da contribuição sindical, o sindicato poderá promover a respectiva cobrança judicial mediante ação executiva, tendo como título da dívida a certidão expedida pelas autoridades regionais do Ministério Público ou Previdência Social.

Nesta certidão o contribuinte é individualizado, indicando-se o débito e designando-se a entidade a favor da qual é recolhida a importância da contribuição sindical, de acordo com o respectivo enquadramento sindical, conforme disposto no artigo 606 em parágrafos da CLT.

Com relação à competência para ajuizamento da ação de execução da contribuição sindical ser da Justiça Comum ou da Justiça do Trabalho, o Supremo Tribunal Federal, em sete de abril de 2008, determinou, em processo de conflito de competência, que a competência para a execução contribuição sindical é da Justiça do Trabalho, pois representa matéria funcional à atuação do sindical enquadrando-se diante da nova redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004 ao artigo 114, III, da Constituição Federal na Competência da Justiça do Trabalho.<sup>83</sup>

### 3.5.5 Aplicação da contribuição sindical

A aplicação da contribuição sindical está expressa no artigo 592 da CLT, momento em que o Estado exerce seu direito de determinar, às entidades sindicais, quais os fins a que se destina a contribuição sindical. “É esse direito um corolário da delegação feita ao sindicato da função pública de arrecadar aquela contribuição.”<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional, Processual Civil e do Trabalho. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento. AI 404656 AgR/RJ. HSBC Bamerindus Seguros S/A. Agravado: Sindicato dos empregados em empresas de Seguros Privados e Capitalização e de Agentes Autônomos de Seguros Privados e de Crédito em Empresas de Previdência Privada e de Corretoras de Seguros de Privados e Corretoras de Fundos Públicos e Câmbio e de Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários no Estado do Rio de Janeiro. Relatora Min. Ellen Gracie. DJe-176 DIVULG 17/09/2009 PUBLIC 18/09/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2037941>>. Acesso em: 24/10/2014.

<sup>84</sup> SAAD, Eduardo Gabriel. **Consolidação das Leis do Trabalho: comentada**. São Paulo: LTr, 1999. p. 418.

Quanto aos sindicatos, a lei discriminou os objetivos que devem ser buscados através da contribuição sindical. Este artigo não representa interferência ou intervenção do Estado no sindicato. Especifica a destinação legal do produto arrecadado de contribuição compulsória, de natureza tributária e decorrente do princípio da reserva legal em matéria tributária (artigo 150, I, da CF).<sup>85</sup>

Eduardo Gabriel Saad comenta a respeito do artigo 592 da CLT, no tocante aos objetivos traçados para as entidades sindicais, entendendo que muitos destes são encargos do Estado, mas que, entretanto por não termos atingido estágio de desenvolvimento econômico em que o Poder Público dispõe de amplos recursos para amparar todos aqueles que integram a comunidade, “não fica mal atribuir, às entidades sindicais, parte daquele encargo”.<sup>86</sup>

## **4 O TCU E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DAS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS E A IMPROBIDADE SINDICAL**

### **4.1 TCU E A FISCALIZAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS**

Por meio da Carta Magna de 1988 o Tribunal de Contas da União (TCU) teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas, incumbindo-lhe auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública mediante 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”.

Tal entendimento torna-se salutar a partir do estudo do artigo 70 c/c 71 da Constituição da República de 1988.

---

<sup>85</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Comentários À CLT**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 579.

<sup>86</sup> SAAD, Eduardo Gabriel. **Consolidação das Leis do Trabalho: comentada**. São Paulo: LTr, 1999. p. 418.

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, 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Dispõe ainda a Constituição, que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária estará sujeita ao controle da Administração Pública, prestando contas de suas atividades.

Conquanto possa se discutir acerca da natureza de referido órgão, que embora constitucionalmente tratado dentro do capítulo do Poder Legislativo, mais se aproxime ao Poder Judiciário pelas atividades e organização estrutural, bem como pela inaptidão em produzir normas gerais e abstratas destinadas a regular a conduta de agentes que administram recursos públicos, destaca Marçal Justen Filho que a autonomia atribuída ao TCU pela Constituição mais lhe confere a qualidade de “Poder”, visto que órgão blindado de qualquer interferência no desempenho das suas competências pelos demais poderes, sendo, também, inviável suprimir sua existência ou reduzir suas atribuições sem a modificação da própria Constituição.<sup>87</sup>

De todo modo, a problemática deste capítulo visa esclarecer o motivo pelo qual a contribuição sindical enseja no controle externo da Administração Pública, mediante fiscalização das entidades sindicais pelo Tribunal de Contas da União.

---

<sup>87</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006. p.762-764.

## 4.2 LEGITIMIDADE DO TCU NA FISCALIZAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DE NATUREZA PARAFISCAL E A AUTONOMIA DOS SINDICATOS PREVISTA NO ART. 8º, I, DA CF/88

Inicialmente, deve-se salientar que a contribuição sindical tem natureza pública. O Supremo Tribunal Federal consolidou sua interpretação jurisprudencial a respeito do tema, definindo a mesma como sendo uma arrecadação de natureza parafiscal. Consequentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu que os sindicatos e demais entidades do sistema confederativo devem segregar, em função da parafiscalidade, nos seus orçamentos, o recebimento e uso dos valores recebidos a este título, para que possam ser, eventualmente, fiscalizados.

Cabe ressaltar que o TCU, antes mesmo de qualquer posicionamento da Suprema Corte, sustentava, já há algum tempo, sua competência para apreciar a destinação da contribuição sindical, em razão da natureza tributária que a caracterizaria como recurso público e, por tal razão, chamaria a atribuição do inciso II do artigo 71 da Constituição da República.

Contrariamente, o Ministério do Trabalho e Emprego posicionava-se de maneira irredutível na defesa da inconstitucionalidade da realização de possível controle contábil das entidades sindicais. No entanto, por determinação do Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 1663/2010 – TCU – Plenário 1<sup>88</sup>, o MTE expediu a Orientação Normativa nº 1/2011 para normatizar a contabilidade das

---

<sup>88</sup> AC-1663-25/10-P - Tribunal de Contas da União. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Ronaldo Caiado, líder do Democratas na Câmara dos Deputados, versando sobre possíveis indícios de irregularidade na aplicação dos recursos da contribuição sindical (arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT), consistentes na realização de pagamentos a pessoas físicas que não integrariam as categorias representadas pelas entidades sindicais nominadas pelo representante, a fim de aumentar o contingente de pessoas em determinadas passeatas e manifestações em Brasília, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. considerar, no mérito, esta representação prejudicada;

9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência, expeça orientação formal dirigida às entidades sindicais no sentido de que promovam ajustes em seus planos de contas, de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical instituída nos arts. 578 a 610 da CLT, com as alterações da Lei 11.648/2008, a fim de assegurar a transparência e viabilizar o controle da aplicação desses recursos públicos;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério Público Federal para as providências que o órgão entender cabíveis;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e aos responsáveis, e

9.5. arquivar este processo.

movimentações financeiras que dizem respeito à contribuição sindical, nos seguintes termos:

O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e em atendimento ao determinado no item 9.2 do Acórdão TCU nº 1663/2010 - Plenário, abaixo transcrito:

"9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência, expeça orientação formal dirigida às entidades sindicais no sentido de que promovam ajustes em seus planos de contas de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical instituída nos arts. 578 a 610 da CLT, com as alterações da Lei 11.648/2008, a fim de assegurar a transparência e viabilizar o controle da aplicação de recursos públicos."

Orienta:

Art. 1º As entidades sindicais deverão promover ajustes em seus planos de contas, de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical, a fim de assegurar a transparência.

Art. 2º Os ajustes nos procedimentos de escrituração contábeis estabelecidos nesta Orientação Normativa devem ser adotados de forma facultativa, a partir de sua publicação e, de forma obrigatória, a partir de 01 de janeiro de 2012.

Art. 3º Esta Orientação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

A propósito, lembre-se do Veto Presidencial ao artigo 6º da Lei nº 11.648/2008, em que afirmou ser inconstitucional a obrigatoriedade das entidades sindicais prestarem contas ao TCU, sob o entendimento de que o procedimento violaria a sua liberdade e autonomia.

Frisa-se que, atualmente, os sindicatos, federações e confederações de trabalhadores, bem como as centrais sindicais, não são obrigados a apresentar contas ao TCU, no que tange à aplicação dos valores oriundos das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Ainda que o TCU não exerça fiscalização ostensiva sobre as entidades sindicais ou estas lhe prestem contas, há fiscalização tópica sobre a aplicação dos recursos repassados por meio de convênios ou ajustes similares.

Em suma, conforme bem ilustram Alexandrino e Vicente Paulo:

O paragrafo único do artigo 70, acima transcrito é importante para explicitar que não só agentes públicos e não só atos ou contratos administrativos propriamente ditos estão sujeitos à fiscalização

contábil, financeira e orçamentária. Pelo contrário, a sujeição ao controle ora em foco é orientada pelo denominado princípio da universalidade: toda e qualquer pessoa, física ou jurídica – inclusive pessoas inteiramente privadas – desde que de algum modo, receba, administre ou esteja incumbida da aplicação de recursos públicos de qualquer espécie, mediante atos, contratos e convênios de qualquer natureza, ou execute quaisquer outras operações que onerem o erário, esta sujeita ao controle contábil, financeiro e orçamentário, concernente à regularidade de seus procedimentos, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do tribunal de contas competente.<sup>89</sup>

De certa maneira, a intenção do TCU em fiscalizar a contribuição sindical é assegurar a transparência, e não direcionar o emprego da verba, porque, embora a sua aplicação seja vinculada aos fins do inciso II do artigo 592 da CLT, a liberdade e a autonomia dos sindicatos lhes permite a discricionariedade nesse âmbito, sendo inconstitucional qualquer investida do Poder Público nessa faculdade sindical.

#### 4.3 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA LEGITIMIDADE (MS 28465)

Em julgamento do Mandado de Segurança nº 28465, realizado em dezoito de março de 2014, de relatoria do Min. Marco Aurélio de Mello, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os sindicatos estão sujeitos à fiscalização do TCU no que tange aos valores advindos da contribuição sindical, ratificando o acórdão do Tribunal de Contas anteriormente tratado neste trabalho. Tal decisão repousa no entendimento de que a referida contribuição possui natureza tributária, constituindo receita pública, estando, de tal modo, os responsáveis pela sua gestão sujeitos à competência fiscalizatória do TCU.

O ato fiscalizatório, contudo, num primeiro momento, pode configurar aos olhos mais desatentos a impressão de afronta ao princípio constitucional da autonomia sindical. No entanto, esta conclusão precipitada não merece prosperar, uma vez que, o mero ato fiscalizatório sobre receitas públicas repassadas pela

---

<sup>89</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2013. p. 887.

União aos sindicatos não significa interferência ou intervenção na organização sindical.

Conforme ressaltou o Min. Marco Aurélio:

Autonomia sindical e fiscalização pública – do Tribunal de Contas, das Polícias Federal e estaduais, dos órgãos ambientais – são temas que não se antagonizam, mas antes se complementam. Logo, o direito à autonomia, ainda que de índole constitucional, não chega ao extremo de conferir ao titular a blindagem à fiscalização. Fosse assim, como bem salientado por Francisco Ribeiro Neves, “poder-se-ia imaginar um cenário no qual também as universidades públicas deixarão de prestar contas em nome da autonomia universitária (art. 207 da CF/88)” em *O veto presidencial e a necessidade de os sindicatos prestarem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a contribuição sindical*. Acrescento que o mesmo poderia acontecer quanto às agências reguladoras, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos demais órgãos que gozam de autonomia administrativa.

Os destinatários de contribuições parafiscais estão sujeito à fiscalização do TCU. Com efeito, deverá prestar contas qualquer pessoa pública ou privada, sem distinção quanto a compor ou não a Administração Pública, que gerencie dinheiro público. O produto da arrecadação tributária, embora repassado a entidade privada, é dinheiro público, sujeito à competência fiscalizatória das instituições públicas dirigidas a essa modalidade específica de controle.

No plano legislativo, a Lei n.º 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) é ainda mais clara:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social.

O Tribunal de Contas da União poderá instaurar procedimento de tomada de contas com o objetivo de investigar a evolução patrimonial suspeita dos dirigentes de um determinado sindicato em virtude da existência de indícios de má gestão dos recursos controlados. Configura-se, neste exato instante, a improbidade fiscal.

#### 4.4 IMPROBIDADE SINDICAL E APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O termo *probo* significa integridade, honestidade e retidão. Por conseguinte, o termo contrário exprime significados relacionados à desonestidade, má-fé, maldade ou perversidade.

Neste sentido, conceitua-se como improbidade administrativa a violação ou ato que se afaste do princípio constitucional da probidade administrativa, a qual se caracteriza pelo dever do agente público em realizar gestão dos negócios públicos observando, constantemente, valores como honestidade, decência, honradez.<sup>90</sup>

A constituição da República em seu artigo 37 prescreve os princípios norteadores dos atos administrativos, bem como elenca as penalidades cabíveis para os casos de improbidade:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Os atos de improbidade são classificados pela Lei 8.249/92 - Lei de Improbidade Administrativa - LIA, artigos 9, 10 e 11, como atos que importam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública. Além de tipificar as condutas que receberam o rótulo de atos de improbidade, a LIA também especifica quais serão os sujeitos dos atos de improbidade. O artigo 1º da LIA estabelece, portanto, quais são as pessoas jurídicas que podem ser sujeitos passivos (vítimas) de atos de improbidade, bem como aqueles, agentes públicos ou particulares, que poderão ser responsabilizados por tais atos<sup>91</sup>:

---

<sup>90</sup> PAZZAGLINI, Marino Filho. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>91</sup> OLIVEIRA, Alberto Emiliano de Neto. **Revista do Ministério Público do Trabalho no Paraná nº 03**. Curitiba, Graciosa. 2012.



Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Como abordado nos capítulos anteriores, as receitas destinadas aos sindicatos não advém, via de regra, de repasses do Poder Público, mas sim da contribuição daqueles que integram a relação de trabalho. A base de custeio sindical é composta por uma gama variada de verbas, dentre as quais se destaca, na abordagem aqui pretendida, a contribuição sindical, cuja principal característica decorre da sua gênese, vale dizer, a previsão em lei que lhe atribui o caráter de obrigatoriedade aos integrantes da categoria.

Daí resulta a natureza de tributo. Com efeito, se trata de uma prestação pecuniária em valor pré-determinado, cujo fato gerador da obrigação se resume a condição de integrar determinada categoria profissional. Em outras palavras, não se reveste como uma sanção, mas sim obrigação prevista em lei (CF, artigo 149, CLT, artigos 578/610, CTN, artigo 217, I).

A respeito da natureza jurídica da contribuição sindical, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, ao distingui-la da contribuição federativa instituída pela assembleia geral do sindicato:

CONSTITUCIONAL. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLEIA GERAL: CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DE DESCONTO. C.F., art. 8º, IV. I. - A contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral - C.F., art. 8º, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira

---

é compulsória apenas para os filiados do sindicato. II. - R.E. não conhecido. (RE n. 198.092-3-SP)

Por decorrer de lei e, portanto, ser compulsória, a contribuição sindical se enquadra como recurso público e, analogamente aos impostos, deve ser recolhida independentemente de qualquer contraprestação direta e imediata. A diferença, contudo, reside no fato que, ao contrário da precitada modalidade de tributo, a contribuição sindical restringe-se a uma parte determinada da coletividade, notadamente aqueles que integram uma categoria profissional, e por ser destinada a uma entidade que não faz parte da Administração Pública direta ou indireta, constituída sob os moldes do direito privado.<sup>92</sup>

Noutra banda, por esta mesma razão, os administradores das associações ou entidades sindicais (art. 522 da CLT) sujeitam-se aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), podendo ser responsabilizados caso cometam atos que importem em malversação ou dilapidação do patrimônio do sindicato, nos termos do artigo 1º, § único da Lei 8.249/92.<sup>93</sup>

A incidência da lei que regulamenta as sanções aplicáveis aos agentes públicos não se dá somente pela participação equiparada do erário no custeio das entidades, mas também pela necessidade de tutelar o interesse desta coletividade, seja patronal ou laboral, que certamente não coaduna com atos voltados ao enriquecimento pessoal dos dirigentes à custa das contribuições.

Ainda sobre a responsabilização dos dirigentes sindicais, salutar traçar um paralelo com o princípio da liberdade sindical, na medida em que aludido preceito leva ao afastamento do administrador que não busca através do processo da negociação coletiva uma efetiva melhoria das condições de trabalho e da categoria, consequência esta, compartilhada pelo administrador improbo.

---

<sup>92</sup> TULLIO, Denise Vinci. **Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa.** In Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa. Incidência e aplicação da Lei 8.429/1992. Coordenadora Marcia Noll Barboza. Brasília: ESMPU, 2008.

<sup>93</sup> Assim prescreve o art. 1 da LIA: “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.”.

Parágrafo único: “Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

Portanto, as condutas praticadas pelo administrador sindical que importem em enriquecimento ilícito em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade, assim como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial pelo desvio, apropriação ou dilapidação dos bens ou haveres do sindicato, somadas a prática de atos que atentem contra o dever de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade à entidade sindical e, em geral, os princípios da administração pública, são passíveis de responsabilização pessoal, nos termos do art. 9º e art. 11º da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup>Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

IV - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho preocupou-se em direcionar seus esforços no exame da Contribuição Sindical, suas características basilares, sua natureza tributária, a hipótese de incidência e a característica parafiscal, bem como dos princípios da liberdade, autonomia e pluralidade sindicais.

- 
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
  - IV - negar publicidade aos atos oficiais;
  - V - frustrar a licitude de concurso público;
  - VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
  - VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
  - VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

A contribuição sindical pode ser tida como subsídio estatal às organizações sindicais, decorrente do paternalismo engessador do Estado e seu sistema corporativista. Trata-se de uma obrigação de natureza tributária que atinge todas as categorias profissionais, econômicas, das profissões liberais e de trabalhadores autônomos, sendo o recolhimento realizado de maneira anual, compulsória e de responsabilidade das entidades sindicais, as quais gozam de tal prerrogativa através do instituto da parafiscalidade.

Neste sentido, a expectativa é de que, num futuro próximo, o sistema sindical brasileiro, o qual sobreviveu aos regimes corporativistas implantados pelos governos de inclinação autoritária, ressuscite de uma forma democrática e pluralista, tendo como ponto de partida o embrião da liberdade sindical, prevista no artigo 8º da Constituição da República de 1988.

Torna-se evidente que os valores arrecadados a título de contribuição sindical podem e devem ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, haja vista a natureza de receita pública vinculada às entidades representativas. O TCU possui legitimidade para o ato fiscalizatório, conforme entendimento doutrinário majoritário e jurisprudencial, objeto aclamado, inclusive, em decisão da Suprema Corte deste país.

Por fim, quando caracterizado o mau uso dos recursos oriundos da Contribuição Sindical, os agentes sindicais deverão ser responsabilizados através das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, a fim de que a improbidade sindical seja combatida e a conduta que macula o movimento sindical não se torne a praxe como fonte de enriquecimento ilícito de seus gestores.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: Método, 2013. p. 887.

ALMEIDA, Amador Paes de. **CLT comentada: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 283.

ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Primeiros Passos**. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p.7.

AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2006. p. 215.

\_\_\_\_\_ **Organização Sindical no Brasil**. São Paulo: LTr, 2013. p. 27-28.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 117.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário: de acordo com a Emenda Constitucional n. 51, de 14.02.2006**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 255.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 592.

BATALHA, Wilson de Souza Campos; BATALHA, Silva Marina Labate. **Sindicatos – Sindicalismo**. São Paulo, LTr, 1994. p. 83.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. São Paulo: Lejus, 2002. p. 384.

BUEN LOSANO, Nestor de. **Derecho del trabajo**. México: Porrúa, 1977. p. 594-599.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 561.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 255.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Método, 2013. p. 1221.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 488.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 182.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2012. p. 1368.

DIAP - Departamento Intersindical De Assessoria Parlamentar. **Contribuição Sindical**. Disponível em: <[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20212:contribuicao-sindical&catid=46&Itemid=207](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20212:contribuicao-sindical&catid=46&Itemid=207)>. Acesso em: 25/10/2014.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Relatório Técnico - CONVÊNIO SE/MTE nº 04/2003** – DIEESE. Disponível em: <[https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/representatividadesindical\\_2007.pdf](https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/representatividadesindical_2007.pdf)> Acesso em: 25/10/2014.

DURAND, Paul apud SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 315.

FERNANDES, Antonio de Lemos Monteiro. **Direito do trabalho: relações coletivas de trabalho**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1994. v. 1. p. 66-67

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições: uma figura sui generis**. São Paulo: Dialética, 2000. p. 81.

HOBSBAWN, Eric. **A era das revoluções: 1789-1842**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.44.

LEBRE, Eduardo Antonio Temponi. **Sistema Jurídico de custeio dos sindicatos**. São Paulo: Iglu, 1997. p. 56.

MAGANO, Octavio Bueno. **Organização sindical brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 21.

MARTINS, Sergio Pinto. **Comentários À CLT**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 579.

MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; Contribuições assistencial, confederativa e sindical**. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_ **Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 730.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2012. p. 176.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. **Contribuição Sindical**. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/cont\\_sindical/](http://portal.mte.gov.br/cont_sindical/)> Acesso em: 25/10/2014.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2008. p. 216.

OLIVEIRA, Alberto Emiliano de Neto. **Contribuições sindicais**. São Paulo, LTr. 2009.

\_\_\_\_\_ **Revista do Ministério Público do Trabalho no Paraná nº 03**. Curitiba, Graciosa. 2012.

OLIVEIRA, Jose Jayme de Macedo. **Código Tributário Nacional: comentários, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 30.

PAZZAGLINI, Marino Filho. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da Jurisprudência**. Porto Alegre: Editora e Livraria do Advogado, 2000. p. 90.



PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1991. p. 102.

ROMITA, Arildo Sayão. **Direito Sindical Brasileiro**. Rio de Janeiro: Brasília/Rio, 1976. p. 20.

RUPRECHT, Alfredo J. **Relações coletivas de trabalho**. São Paulo: LTr, 1995. p. 135.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 97.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Consolidação das Leis do Trabalho: comentada**. São Paulo: LTr, 1999. p. 418.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**. São Paulo: LTr, 2008. p. 30.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - **RE: 180745 SP**. Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 24/03/1998, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-05-1998 PP-00014 EMENT VOL-01909-04 PP-00712). Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/741165/recurso-extraordinario-re-180745-sp>>. Acesso em: 25/10/2014.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010. p. 336.

TULIO, Denise Vinci. **Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa**. In Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa. Incidência e aplicação da Lei 8.429/1992. Coordenadora Marcia Noll Barboza. Brasília: ESMPU, 2008.

VIANA, Oliveira. **Problemas de direito sindical**. Rio de Janeiro: Max Limonad, s.d.. p. 16.