

CONPEDI

MARCIO FERREZIN CUSTODIO

*“Renúncia à Contribuição Sindical: uma casuística a respeito
do ativismo judicial e (in)segurança jurídica.”*

*“Resignation of Union Tax: a series about
judicial activism and the (non) legal certainty.”*

SÃO PAULO

2014

RESUMO

Tratar das relações das entidades sindicais com o Estado sempre propiciou várias controvérsias a respeito da interpretação dos princípios que regem a organização sindical. Quanto mais no caso brasileiro, que adota um sistema deveras híbrido, misto de meia liberdade sindical e pouca intervenção estatal na organização sindical com resquícios do antigo sindicato corporativista. Nesse contexto é que um debate que persiste de longa data diz respeito ao financiamento das organizações sindicais, principalmente quando se trata da contribuição sindical compulsória (antigo imposto sindical). A divisão de opiniões dentro dos representantes dessas organizações sindicais a respeito da necessidade do fim dessa contribuição compulsória extrapolou os muros do Poder Legislativo (a quem caberia tal façanha) para ganhar a iniciativa dos próprios interessados, notadamente com o amparo do Judiciário. Ideologias a parte, o fato é que a contribuição sindical envolvida nesse estudo ainda possui certa rigidez, diante dos mais variados interesses a ela vinculados. O tema ganha relevo a partir de novas interpretações —e provimentos jurídicos— que surgem com a finalidade precípua de dar um basta a esse tributo.

PALAVRAS CHAVE: Contribuição sindical – renúncia – ativismo judicial.

ABSTRACT

To the relations of trade unions with the State always led several controversies concerning the interpretation of the trade union organization grounds. In the main of the Brazilian case, it takes a hybrid system, a mixture of half freedom and little intervention state in trade union with remnants of the old corporatist union. In this context it is a debate that persists longstanding about the financing of trade union organizations, especially when it comes to compulsory union tax (the old union tribute). The division of opinion within the members of these trade unions about the need of the end of this tax went beyond the walls of the legislature (who would fit such a feat) to gain the initiative of the stakeholders, especially with the support of the judiciary. Ideologies aside, the fact is that tax union involved in this study also has some stiffness, given the various interests connected with it. The subject takes relief from new interpretations —and legal judgment— that appears primarily designed to put an end to this tribute.

KEYWORDS: Tax union - resignation - judicial activism.

RENÚNCIA À CONTRIBUIÇÃO SINDICAL: uma casuística a respeito do ativismo judicial e (in)segurança jurídica.

Márcio Ferezin Custodioⁱ

Introdução. 1. Breve abordagem da relação do Estado com as organizações sindicais. 1.1. Não intervencionismo estatal e liberdade sindical. Princípios não complementares no modelo brasileiro. 2. A contribuição sindical e sua natureza jurídica. 3. A renúncia da contribuição sindical pelos Eletricitários de Campinas e Região e o ativismo judicial. 3.1. Da ilegalidade de fundo. Renúncia de receita do Estado. Conclusão.

1. Introdução.

As mudanças culturais, políticas e econômicas das sociedades sofreram grandes transformações e o sistema sindical, no mundo todo, teve forte influência em razão dessas alterações em sociedade. Seja para ser concebido em um sistema liberal, sem qualquer intervenção oficial em sua organização; ou então com vinculação dessas entidades classistas —ainda que compulsória— ao aparelho do Estado.

O passado refletido no futuro é uma característica das relações coletivas de trabalho no Estado brasileiro, principalmente em se tratando da estrutura sindical. Não temos como evitar a máxima de que o modelo sindical e seus principais institutos foi jungido no país principalmente na década de “30”, produzindo ainda efeitos marcantes na organização dessas entidades classistas na atualidade, indo de encontro a princípios universais propalados pela própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), em que pese o esforço empregado pelo constituinte quando da elaboração do atual Texto constitucional, voltado com a quebra parcial daquele “sistema sindical estatal”.

De outro lado, é preciso lembrar que as marcas deixadas pelas revoluções civis e políticas do século XVIII e, mais precisamente através do *Iluminismo*, refletindo, dentre outras transformações, na doutrina *juspositivista*, vigorando sobremaneira desde então nos mais diversos países e independentemente do regime adotado (se democrático ou não). Esse positivismo é que dá a tônica nas relações privadas não só entre os indivíduos —considerados particularmente como sujeitos de direito e os igualando em seus negócios jurídicos, ao menos

formalmente— mas também entre estes e o Poder Público (o Estado), na tentativa de resguardar, por assim dizer, a garantia do sistema de convivência em coletividade.

Essa positivação se expressa tanto nos textos Constitucionais, com nas legislações esparsas e outros diplomas afins. E o que confere unidade a esse sistema plural de normas, por vezes complexo, são em suma os “princípios” que ditam determinadas relações. A rigor, destacamos o princípio da segurança jurídica¹ como sendo um dos maiores responsáveis na promoção dessa estabilidade nas relações em sociedade.²

E, no limite, para que a preservação do direito a partir do complexo de normas que integram o Estado Democrático e de Direito³ possa ser atingida, por vezes se faz necessária a intervenção estatal, que se dá não exclusivamente, mas principalmente através do pronunciamento estatal refletido nos órgãos do Poder Judiciário, estes com a finalidade primordial de pacificação social dos conflitos instaurados.

Esse complexo de normas atingem, como não poderia deixar de ser, as relações coletivas de trabalho, na medida em que esta se caracteriza pelo grau de tensão experimentado até hoje —e sob as mais variadas formas— entre capital e trabalho.

Em se tratando dos entes coletivos sindicais, o nivelamento quanto a sua livre atuação é que pauta o grau de interlocução junto aos seus representados e demais entes com que se relacionam por força de suas prerrogativas.

Porém, as relações sindicais no país nem sempre se pautaram pela liberdade ou mesmo autonomia daquelas organizações classistas. Em poucas palavras, foram divididas em dois períodos marcantes da história nacional e com ele se confundem. Até a redemocratização do Estado brasileiro, inaugurada formal e efetivamente com a Constituição de 1988, os sindicatos acompanharam fortemente os interesses do Estado, por força da legislação repressiva a que estavam até então submetidos. Depois disso, um misto de meia liberdade associada a não

¹ Sobre a definição de segurança jurídica, abordaremos esse princípio mais a frente, diante da complexidade que ele comporta.

² Ressalta, de outro lado o professor José Souto Maior Borges, que o princípio da *segurança jurídica* transcende ao próprio positivismo jurídico, inspirando as próprias normas que lhe atribuem efetividade. Esclarece que a *segurança jurídica*, tal como princípio, induz conveniência não só ao ordenamento jurídico como um todo, mas igualmente à conduta humana. BORGES, José Souto Maior. **Segurança Jurídica: sobre a distinção entre competência fiscais para orientar e atuar o contribuinte.** In Revista de Direito Tributário nr, 100. São Paulo, Malheiros, 2003, pp. 19/20.

³ Para alguns autores, como no exemplo de Paulsen, a segurança jurídica está umbilicalmente ligada ao Estado Democrático de Direito, justificando que essa segurança jurídica encontra azo principalmente na: legalidade geral; legalidade absoluta e irretroatividade das leis penais; proteção ao direito adquirido; ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada; o acesso a jurisdição e o devido processo legal, todos eles contidos naquele outro princípio maior. PAULSEN, Leandro. **Segurança Jurídica, Certeza do Direito e Tributação.** In <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7317/000498167.pdf?sequence=1>, acesso em 15/11/2013. P. 40.

intervenção estatal na organização sindical caracteriza o sistema implantado com a nova ordem constitucional, resultando até em alguma confusão sistêmica.

Essa “confusão” possibilita, diante de algumas situações específicas, questionar vários mecanismos legais sob o fundamento constitucional da liberdade sindical e não intervenção estatal na organização dos entes coletivos. Mais especificamente quanto a possibilidade de renúncia ao recebimento determinada receita sindical, prevista legalmente e da qual o próprio Estado em certo momento participa de determinado quinhão.

Sobre essas particularidades que esse breve estudo se propõe a discutir, principalmente a partir dos fundamentos de medida judicial específica ajuizada com o objetivo de se opor ao recebimento desta receita sindical, provimento este intentado pelo Sindicato dos Eletricitários de Campinas e Região⁴, onde, de acordo com os princípios constitucionais e recentes alterações na legislação ordinária, procurou-se discutir (ideologicamente ou não) a respeito da possibilidade ou não da cobrança da contribuição sindical inserida no sistema de custeio confederativo desde a fase corporativa.

1. Breve abordagem da relação do Estado com as organizações sindicais.

Tratar das relações do Estado com as organizações sindicais, desde a sua origem, é rever a própria história política e institucional do país. Como a proposta desse trabalho é distinta, procuraremos traçar apenas uma evolução dos principais temas legislativos que regularam (e ainda regulam) esse sistema coletivo, eis que importante para a compreensão universal do tema aqui proposto.

A realidade sindical que se tem vivenciado até os dias atuais passa obrigatoriamente pela história e mudanças de rumos políticos da Nação (e os interesses desta). Inicia-se de forma mais contumaz com um modelo padronizado na década de 30, na era do Governo de Getúlio Vargas, onde essas entidades coletivas se caracterizaram como sindicato corporativista^{5 6}.

Uma das particularidades daquele antigo sistema sindical —onde remanescem alguns institutos— diz respeito à tridimensionalidade do plano de representação classista das entidades sindicais.

⁴ Processo nr. 0000456-85.2012.5.15.0001.

⁵ O sindicato do tipo corporativista corresponde a uma doutrina política onde a luta de classes é evitada por completo em favor dos interesses do Estado, tendo este proporcionado diversas condições às organizações para que aquelas possam estar sob seu controle (ainda que indireto).

⁶ Para uma perfeita leitura do sindicato do tipo corporativista ver: SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos Locais de Trabalho**. São Paulo, LTr, 2000, pp. 300-340.

O modelo conhecido como sistema confederativo sindical calcava-se (e ainda persiste) principalmente no desenho de uma pirâmide, tendo em sua base os sindicatos (de primeiro grau), no centro da pirâmide as federações e, no ponto mais alto, as confederações sindicais. A identificação desta pirâmide atribui o monopólio da representação (classista) sindical aos sindicatos de base, e quanto as demais entidades de grau superior (federações e confederações) ficariam restritas, num primeiro momento, a promoverem a coordenação política das entidades sindicais a ela filiadas, possuindo somente a representação classista quando da inexistência de sindicato representativo da categoria na respectiva base de representação (territorial ou por categoria), ou por delegação dos mesmos.

Além da moldagem do sistema confederativo que trata especialmente dos contornos de representação classista das entidades sindicais (espalhados ao longo dos artigos da CLT, notadamente a partir do artigo 511⁷), outras particularidades que representam os traços do sindicato do tipo corporativista também podem ser refletidas no controle estatal sobre as mais variadas formas de financiamento do sistema de relações coletivas⁸. Propriamente, estamos falando das receitas sindicais, sejam elas facultativas ou mesmo obrigatórias.

Desde prerrogativas como impor contribuições (art. 513, *e*, da CLT) até uma modalidade especial, prevista em capítulo próprio na CLT e denominada “contribuição sindical” (esta a partir do artigo 578 do mesmo diploma), integram esse universo do custeio sindical, contendo algumas a faculdade de instituição pela categoria e a outra compulsória.

A especial contribuição sindical, dita compulsória, tem sua previsão legal na própria CLT e é devida até os dias atuais, muito embora o artigo 7º da Lei 11648/2008⁹ tenha

⁷ “**Art. 511.** É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.”

⁸ Dentre outros, preferencialmente os artigos 513, 578 a 610 da CLT.

⁹ “Art. 7º Os arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembléia geral da categoria.”

propiciado um período de transição ou, melhor dizendo, condição, dando-lhe sobrevida até que nova lei venha a regular outra fonte de custeio específica (contribuição negocial¹⁰).

E mesmo com o particular movimento da redemocratização brasileira, “ultimada” com a Constituição de 1988, não foi o suficiente para acabar por completo com esse modelo odioso, de engessamento (quase completo) dos sindicatos ao Estado, ainda que menos intervencionista do que na origem.

1.1. Não intervencionismo estatal e liberdade sindical. Princípios não complementares no modelo brasileiro.

O advento da Constituição de 1988 acabou por quebrar, em parte, o espírito corporativista que até então era ínsito às relações sindicais no Brasil.

Notadamente o artigo 8º do nosso Texto Maior veio dispor sobre novas proposições no sistema sindical, descaracterizando, por total incompatibilidade, grande parte das prescrições da CLT que até então regulavam a matéria e conflitantes com o atual formato constitucional (meia liberdade sindical e potencial não intervenção estatal na organização dos sindicatos).

Mas o avanço, em que pese o momento de transição institucional do país, na essência, não foi tão grande assim no aparato jurídico sindical. O artigo 8º constitucional e seus incisos iniciam essa nova era muito bem, obrigado. De pronto, parece abarcar o princípio da necessária “liberdade sindical” própria dos sistemas de relações coletivas de trabalho. Porém, só na aparência, eis que a condiciona segundo as demais disposições –leia-se limites– nos incisos vinculados a referida norma.

Dentro de um contexto principiológico, a nova ordem constitucional estabelece, de fato, a “não intervenção estatal na organização e administração” sindicais (inciso I do artigo 8º). Muito embora essa aparente proibição do Poder Público, mais adiante, o próprio Texto constitucional acaba por preservar outros institutos do sistema corporativista, como a “unicidade sindical”, e, o que nos interessa a mantença da “contribuição sindical” de que trata o artigo 580 e seguintes da CLT¹¹, esta com especial participação do Estado no montante arrecadado.

¹⁰ “Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de ‘contribuição sindical’, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste”(Em vigor até que lei específica discipline a contribuição negocial - art. 7º da Lei nº 11.648, de 31/03/2008 - DOU 31/03/2008 - Edição Extra)

¹¹ “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; (...)IV - a assembléia geral fixará a

Portanto, nesse sistema híbrido, a Constituição Federal concedeu aos sindicatos uma “meia” liberdade e autonomia¹² sindicais; e, sendo principalmente a liberdade sindical considerada um sobreprincípio¹³ dentro das relações coletivas de trabalho, conquanto dentro deste se observa um complexo conjunto de outros princípios que a ele lhe dão corpo. A nova ordem jurídica que veio a empreender um sistema de meia liberdade ou uma autonomia organizativa relativa, associada com institutos do repudiado sindicato do tipo corporativista¹⁴ vigente desde o final da década de “30”, conciliando, por assim dizer, modelos classistas que são contraditórios entre si.

E esse sistema pouco habitual de relações sindicais (brasileiro) até hoje causa distorções e contradições na sua interpretação, seja no campo doutrinário e principalmente através das decisões de nossos Tribunais. Mas isso é assunto para outro estudo.

A prevalência desse sistema sindical misto justamente proporcionou não só a manutenção da contribuição sindical compulsória (art. 8º, IV da CF/88 c.c. artigos 578 e seguintes da CLT), bem como o rateio dessa receita entre as próprias entidades sindicais e o Estado, segundo a destinação à categoria profissional ou econômica, como explicitamente impõe o artigo 589 da CLT, devidamente recepcionado pela Constituição.

O que não se pode olvidar é que, em qualquer hipótese, um quinhão dessa receita é obrigatoriamente destinado a União. É o que está claramente disposto nos preceptivos legais que tratam desse tema em especial¹⁵.

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; (...)

¹² A autonomia sindical nos remete a ideia de atos *interna corporis*. Pode, em suma, se revelar na livre estruturação interna do sindicato ou mesmo sua livre atuação externa, sua sustentação econômico-financeira e desvinculação de controles administrativos de organismos estranhos a sua estrutura administrativa.

¹³ A essa afirmação, vide, dentre outras, as considerações da O.I.T. a respeito da sua importância da Convenção 87.

¹⁴ Parece-nos que o próprio Poder Judiciário não deixa dúvidas quanto a esse sistema insólito de pouco intervencionismo e meia liberdade sindicais, ao permitir o controle da criação de novas entidades pela via Ministerial, conforme sua súmula 677: “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.”

¹⁵ “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: **(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 09-12-76, DOU 10-12-76) (Em vigor até que lei específica discipline a contribuição negocial - art. 7º da Lei nº 11.648, de 31/03/2008 - DOU 31/03/2008 - Edição Extra) I - para os empregadores: (Inciso alterado pela Lei nº 11.648, de 31/03/2008 - DOU 31/03/2008 - Edição Extra) 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: (Inciso alterado pela Lei nº 11.648, de 31/03/2008 - DOU 31/03/2008 - Edição Extra) 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; (...)**”

Como os princípios da liberdade e autonomia das entidades sindicais, conjugados com o não intervencionismo estatal, a rigor, devem ser interpretados com ressalvas em nosso sistema de relações coletivas de trabalho, principalmente a partir das próprias limitações que a Constituição Federal impôs, o que fica em aberto é se esses princípios podem ser invocados a luz da escolha –autonomia– das entidades sindicais em deliberar pelo recebimento de suas receitas, principalmente da contribuição sindical.

2. A contribuição sindical e sua natureza jurídica.

É fato que a contribuição sindical é fruto do sindicato corporativista! Indiscutível, também, que sua origem se deu na transição dos sistemas constitucionais brasileiros de 1934 (este com o espírito totalmente inverso ao vivenciado atualmente no modelo de relações coletivas de trabalho, como pluralismo e autonomia sindicais) e da Constituição de 1937 (que efetivamente instaura o corporativismo sindical e cria o então “imposto sindical”, com o objetivo de financiar a subsistência e o controle dos entes sindicais).

O nome primígeno de “imposto sindical” atribuído a esta receita teve sua denominação alterada através do Decreto-Lei nr. 27, de 14/11/1966, que veio não só a modificar a Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional), bem como a Lei 5.025/66 (dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior, cria o Conselho Nacional do Comércio Exterior), atingindo ambas a respeito dessa nova contribuição de cunho compulsório¹⁶.

Devidamente inserida a contribuição sindical dentro do sistema tributário, muito embora parecer uma obviedade a sua natureza jurídica consistir em uma espécie de tributo, importante desvendar dentro da nossa legislação os fundamentos dessa característica, o que será de suma importância para se concluir a respeito da possibilidade ou não de sua renúncia, tudo em um cenário de aparente liberdade e autonomia das entidades sindicais, de acordo com os princípios adotados pela Constituição de 1988.

A Constituição Federal assevera em seu artigo 146, III que os tributos somente serão criados mediante lei complementar. Nesse contexto ficaria a contribuição sindical, *a priori*, dependente de legislação que lhe desse sustentáculo. Contudo, a mesma Constituição cuidou de suprir essa omissão em relação a esta receita sindical, em especial a partir da autorização

¹⁶ “Art 1º Fica acrescido à Lei número 5.172, de 25 de outubro de 1966, o seguinte artigo, que terá o número 218, passando o atual art. 218 a constituir o art. 219: Art. 218. As disposições desta lei, notadamente as dos arts. 17, 74, § 2º e 77, parágrafo único, bem como a do art. 54 da Lei nº 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 nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964; (...)”

da norma inserta em seu artigo 149 (da CF/88), onde, muito embora não se refira expressamente ao título “contribuição sindical”, prevê expressamente 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, (...)”*.

A previsão constitucional do artigo 149 conjugada com os §§ 3º e 4º do artigo 34 da ADCT¹⁷, possibilita, a nosso ver, a manutenção ou mesmo a justificação da “contribuição sindical” como uma espécie de tributo, já que atinge, inclusive, todos os detalhamentos do artigo 3º do Código Tributário Nacional para essa identificação¹⁸, tais como: (i) prestação em pecúnia de cunho obrigatório, (ii) sem caráter de sanção por qualquer ilicitude; (iii) instituída mediante lei; e (iv) exigível por força de atividade vinculada (a representação classista e o seu financiamento)¹⁹.

Sendo, inclusive, um tributo, a contribuição sindical (compulsória) inevitavelmente está sujeita aos mesmos mecanismos legais de arrecadação, cobrança, isenção e até imunidade que permeia a matéria fiscal²⁰.

Fica, portanto, a seguinte indagação: como destinatário original e observando-se a “liberdade” e “autonomia” sindicais possíveis segundo a nova ordem constitucional, qual o

¹⁷ *“Art. 34 - O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores. (...) § 3º - Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto. § 4º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição.”*

¹⁸ *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.*

¹⁹ Vide, igualmente, dentre outros, o ARE 763142 RJ, julgado em 12/08/2013, Min. Celso de Mello

que caminha em idêntico sentido da recepção constitucional desse imposto e de sua natureza, cuja passagem importante do v. Aresto é importante reproduzir: *“(...) Cabe destacar, desde logo, no exame da controvérsia em referência, que a obrigatoriedade da contribuição sindical, prevista, ela mesma, no próprio texto constitucional (CF, art. 8º, IV, “in fine, e art. 149), resulta da circunstância de mencionada contribuição qualificar-se como modalidade tributária, subsumindo-se à noção de tributo (CTN, art. 3º e art. 217, I), considerado, sob tal perspectiva, o que dispõem os preceitos constitucionais acima mencionados, notadamente o que se contém no art. 149 da Lei Fundamental. É importante referir, neste ponto, que o magistério da doutrina reconhece que as contribuições sindicais, consideradas exações de caráter corporativo, revestem-se de natureza tributária (CF, art. 149, “caput), sendo exigíveis, por isso mesmo, de modo compulsório (como ocorre com qualquer tributo), daqueles que se acham identificados, na norma legal definidora da hipótese de incidência, como sujeitos passivos da obrigação tributária (...)”*

²⁰ É importante apontarmos um paralelo a respeito da imunidade e da isenção na seara fiscal. A imunidade, por assim dizer, pode ser encarada como a renúncia fiscal ou vedação de cobrança de tributo estabelecida em sede constitucional. Melhor dizendo, é a impossibilidade de cobrança de tributos, que se faz através de leis complementares ou ordinárias. Por seu turno, a isenção é a dispensa do recolhimento de tributo que o Estado concede a determinadas pessoas (em determinadas situações), necessariamente mediante previsão em lei infraconstitucional. Difere basicamente da imunidade, em vista desta ser perene, somente podendo ser revogada ou alterada através de Emenda Constitucional.

grau de deliberação dessas entidades classistas a respeito da não cobrança da contribuição sindical?

3. A renúncia da contribuição sindical pelos Eletricitários de Campinas e o ativismo judicial.

A posição de várias entidades sindicais de procurar, cada vez mais, se desvencilhar do corporativismo sindical ocorre através de várias de suas manifestações. Seja no campo político ou mesmo em suas tratativas sociais diretas, esses órgãos de representação classista renegam boa parte dessas “benesses” oriundas daquele modelo, eis que ainda parcialmente integrado no nosso modelo jurídico, em função da subsistência de alguns de seus institutos.

Entre as bandeiras mais comuns em busca da liberdade sindical plena estão o fim da unicidade sindical (pelo pluralismo); autonomia e organização sindical segundo os interesses do grupo envolvido; bem como a extinção da referida contribuição sindical, até sob a justificativa de acabar com os sindicatos de fachada²¹. Porém, a Lei nr. 11.648/2008 que a despeito de legalizar no cenário político-sindical as Centrais Sindicais, acabou também por alterar —somente dentro da base de representação das categorias profissionais—, a forma do rateio da contribuição sindical compulsória de que trata o inciso II do artigo 589 da CLT e preservada pelo inciso IV da CF/88.

De substancial, a mudança legislativa operada ocorreu somente na divisão da receita destinada a União (*Conta Especial Emprego e Salário*) que, originalmente ficava com 20% da arrecadação total e, com a nova lei, acabou repartindo em partes iguais sua cota com as Centrais Sindicais (10% para as Centrais e o restante a União), no campo específico das categorias profissionais.

Além disso, o artigo 7º da indigitada lei 11648/2008 também propõe uma condição: **“Art. 7º Os arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembleia geral da categoria” (grifamos).**

Principalmente focado na parte final desse preceptivo ora reproduzido, é que o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica de Campinas veio a promover uma série de ações perante a Justiça do Trabalho local (*Ação Declaratória com pedido de antecipação dos efeitos da tutela*) objetivando, em síntese: (i) a título de tutela antecipada,

²¹ Pautas essas propostas pelo Fórum Nacional do Trabalho e que acabaram sendo englobadas pelo projeto de Reforma Sindical; além, claro, de ser uma imposição habitual da O.I.T. ao Governo brasileiro.

que as empresas envolvidas no polo passivo “*se abstenha de efetuar o desconto da contribuição sindical compulsória nos salários de todos os seus empregados*”, (ii) ao final, confirmando-se o pedido de antecipação da tutela requerida, que fosse “*declarada a inconstitucionalidade e a inexigibilidade do desconto dos salários dos trabalhadores eletricitários da contribuição sindical compulsória (art. 578 e seguintes da CLT)*”.

Sob a justificativa de um dado fato novo (artigo 7º da Lei 11648/2008) a matéria de fundo levantada pelo Sindicato dos Eletricitários —muito embora represente a simpatia e o desejo de boa parte da sociedade, inclusive desse autor— foi no sentido de que em decorrência da premissa da não intervenção estatal na organização sindical, a Constituição Federal teria consagrado efetivamente os princípios da autonomia e da liberdade sindicais (!?); e que atualmente, a contribuição sindical, por ser compulsória assemelha-se a verdadeiro imposto, resultando em inconstitucionalidade patente a sua exigência, eis que revela a intervenção estatal vedada pela Constituição. Ainda, que a subsistência da contribuição sindical através dos respectivos artigos da CLT somente teria validade até que “contribuição negocial” venha a substituí-la, receita esta vinculada a negociação coletiva e aprovação assemblear (o que fora realizado pelo Sindicato autor); e que, embora a inconstitucionalidade patente da referida contribuição compulsória, o Sindicato profissional não mais teria interesse no recebimento dessa receita específica.

A tese sindical reside —além dos princípios ora identificados— de que a autonomia que lhe é inerente acabou por, via assembleia, deliberar por uma nova contribuição (negocial), sendo, a rigor, descabida a exigência da contribuição sindical compulsória. O Sindicato profissional, nesse caso em especial, dentro do Estado Democrático de Direito que assegura a segurança jurídica como valor jurídico, procurou se valer das medidas postas para a defesa dos seus representados (inciso III do artigo 8º da CF/88). Assim, para garantir a mesma segurança jurídica (que é do contribuinte contra o Estado, e não o inverso), e para dar efetividade a sua autonomia se reforçou de um dos sujeitos oficiais destinados a possivelmente assegurá-la dentro das regras do jogo: o Poder Judiciário²².

Ato contínuo o Poder Judiciário ao examinar a tutela de urgência pretendida, traçando um paralelo reprovável do modelo sindical atrelado ao Estado, que não mais se coaduna com o sindicalismo moderno, bem como acolhendo a tese da Lei 11648/2008, antecipadamente acabou por deferir o pedido do Sindicato autor, melhor dizendo, para que fosse impedido de

²² Sobre os destinatários da *segurança jurídica* e os *sujeitos* que a devem garantir ver: ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica. Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo, Malheiros, 2012, pp. 264/265.

plano o desconto da contribuição sindical compulsória (via operacionalização dos empregadores, tal como dispõe a CLT), até o julgamento definitivo do mérito, já que o sindicato autor era, *a priori*, o único beneficiário, determinando ainda, o ingresso no feito dos demais entes coletivos destinatários desta receita sindical²³.

Essa operacionalização —do desejo e fundamentos do sindicato à decisão/ativismo judicial— ganha contornos ímpares, já que, a nosso ver, totalmente dissociados da legislação aplicável e, mais ainda, do senso de segurança jurídica que acabou sendo interpretado restritiva ou inversamente, notadamente em função da pluralidade de interesses de terceiros quanto ao destino dessa receita sindical compulsória.

3.1. Da ilegalidade de fundo. Renúncia de receita do Estado.

A ação judicial em si parece trazer alguns questionamentos e, em nosso modesto entendimento —repetita-se: embora participe da extinção dessa receita compulsória— todos eles contrários a tese sindical e aos fundamentos da decisão judicial que a princípio coibia o desconto (para posterior repasse aos sindicatos) do valor correspondente àquela receita legal.

Do contexto deste breve estudo, parece que todos os argumentos defendidos pelo sindicato naquela ação já se mostram todos insuficientes. Senão vejamos.

Não temos em nosso sistema de relações sindicais, principalmente a partir do modelo inaugurado com a Constituição de 1988, a plena liberdade e autonomia sindicais imaginada pelo sindicato em sua peça judicial.

É por demais sabido que a exigência de se formar sindicatos por categoria (artigo 8º, III, c.c. 511 e §§ da CLT); a aquisição de personalidade sindical exclusivamente a critério do M.T.E.; o número limite de composição da diretoria sindical estável, dentre outros, por si só, se mostram suficientes para afastar a argumentação do Sindicato dos Eletricitários nesse aspecto.

Portanto, qualquer pedido sob aqueles fundamentos encontra sérias limitações, devendo ser interpretado com bastante reserva.

²³ A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** In <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 12/02/2014.

Depois, adotar a linha que a inconstitucionalidade da contribuição sindical a partir da Constituição de 1988 é patente, em vista do seu caráter compulsório, assemelhando-se a verdadeiro imposto também não vinga. Os fundamentos e decisões do próprio Supremo Tribunal Federal que abordamos alhures igualmente mostram a incompatibilidade da tese sindical nesse particular.

Quanto a parte final do artigo 7º da Lei 11648/2008, onde a interpretação na ação é de que a “contribuição negocial” deliberada em assembleia substituiu de plano a contribuição sindical igualmente não possui qualquer sustentação. A redação daquele artigo é bastante esclarecedora e condicionante ao dispor que “*até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial*”, permanece intangível a contribuição sindical. Portanto, a (outra) contribuição negocial a que faz referência a entidade classista em seus argumentos, aprovada em assembleia, não é a mesma tratada pelo indigitado artigo da lei 11648/2008. Esta depende de nova lei específica; aquela outra, sim, está dentro do conceito de autonomia privada dos sindicatos.

Por esses argumentos que a tese sindical não tem qualquer compasso com a legislação vigente, muito embora simpática aos olhares da sociedade e do Poder Judiciário.

E, por fim, o que nos parece mais afrontar o sistema como um todo e a própria segurança jurídica é a tese da renúncia fiscal que está por trás da pretensão sindical²⁴.

Inquestionável que a contribuição sindical, de caráter compulsório e instituída pela legislação pátria possui natureza tributária. É um imposto!

O objetivo central na ação era justamente o não desconto desta receita sindical obrigatória (tributo), cuja parcela da arrecadação é destinada ao Estado (no caso, 10% a *Conta Especial Emprego e Salário* – art. 589, II, “e”). O que pretendia o sindicato, ainda que involuntariamente, sob uma aparente autonomia e liberdade sindicais e da inconstitucionalidade da receita sindical compulsória em comento, era trabalhar com um modelo próximo ao que conhecemos por isenção fiscal, o que lhe falta total competência.

A tese do sindicato de base ao não exigir a contribuição sindical (compulsória), afeta, na cadeia de distribuição dessa receita o interesse e o patrimônio de outras entidades sindicais (de grau superior), provavelmente de uma Central Sindical e, ainda, os cofres públicos ao passo que o Estado não receberia a sua cota parte dos valores envolvidos.

A rigor, seja na pretensão do sindicato ou, mesmo ainda, na decisão judicial que conferiu a pretensão da antecipação da tutela (ativismo judicial), a renúncia fiscal operada

²⁴ Sem querer adentrar ao mérito que o sindicato também pretendia, com sua ação, inibir o recebimento de parte da receita que não lhe é destinada, como à Federação, Confederação e Central respectiva.

feriu princípios elementares previstos no ordenamento jurídico. De um lado, a segurança jurídica, violando interesses e direitos assegurados das demais entidades classistas que também eram destinatárias das demais percentagens da contribuição sindical; e propiciou uma renúncia fiscal, ao inibir a destinação de crédito vinculado do imposto arrecadado aos cofres do Estado.

Conclusão.

O sistema de relações sindicais no Brasil ainda não conseguiu se desamarrar totalmente do modelo anterior oriundo da década de trinta, estando na contramão dos modelos mais avançados.

A leitura desatenta da Constituição Federal, nada sistêmica, até poderia levar a crer que a autonomia dos sindicatos, associadas ao não intervencionismo estatal, são princípios consagrados de forma absoluta no Texto Maior. Não o são! A própria Constituição trata de impor limites aos mesmos, reforçada pelas mais variadas interpretações dos Tribunais Superiores (e da doutrina mais especializada) a esse respeito.

Do modelo do antigo sindicalismo da década de “trinta”, ainda sobrevivem alguns institutos incompatíveis com um sistema de liberdade e autonomia sindicais plenas, como é o caso da contribuição sindical compulsória, o qual a Constituição Federal deu conta de assegurar sua convivência com o atual sistema de relações coletivas, repartindo sua arrecadação com todas as organizações integrantes do sistema confederativo sindical, além do Estado (e no caso dos trabalhadores, mais as Centrais Sindicais).

Devido ao fato da sua natureza estritamente tributária e de todas as particularidades que uma receita nesse sentido possui, tal como prevê o artigo 3º do CTN, qualquer modulação em sua arrecadação somente pode ser feita a partir do próprio Estado, mas nunca dentro da ideia da autonomia da entidade sindical, ao imaginar a possibilidade —no atual sistema jurídico de arrecadação das receitas sindicais— em querer renunciar ao seu recebimento, inclusive se socorrendo do Poder Judiciário para esse intento, sob pena de se revelar verdadeira sonegação fiscal.

A contribuição sindical realmente não conta com a simpatia da sociedade e de boa parte dos sindicatos que até se beneficiam dela. Porém, dentro das regras da legalidade e desde que não seja o Estado que promova qualquer tipo de alteração em seu recebimento (para mais ou para menos, ou mesmo a sua extinção), por um princípio de segurança jurídica, não cabe aos entes privados promover qualquer renúncia a esse tributo, tampouco com a intervenção do Poder Judiciário.,

BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica. Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário.** São Paulo, Malheiros, 2012;

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** *In* <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>, acesso em 12/02/2014.

BORGES, José Souto Maior. **Segurança Jurídica: sobre a distinção entre competência fiscais para orientar e atuar o contribuinte.** *In* Revista de Direito Tributário nr, 100. São Paulo, Malheiros, 2003;

PAULSEN, Leandro. **Segurança Jurídica, Certeza do Direito e Tributação.** *In* <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7317/000498167.pdf?sequence=1>, acesso em 15/11/2013;

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos Locais de Trabalho.** São Paulo, LTr, 2000.

ⁱ Advogado, professor universitário, doutorando em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.