

# Do tributo ao trabalho: a Lei n.º 13.467/2017 e o fim da contribuição sindical obrigatória

Mateo Scudeler<sup>1</sup>

Carlos Vinícius Duarte Amorim<sup>2</sup>

## RESUMO

RESUMO: A Lei nº 13.467/2017 alterou a redação do art. 578 da CLT, extinguindo a compulsoriedade arrecadatória da contribuição sindical e, por consequência, encerrando sua obrigatoriedade e desnaturando seu cariz tributário. Diante dessa alteração legislativa ordinária, surgiram diversos questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade da novel redação do dispositivo, além de dúvidas sobre como se dará, doravante, a cobrança do tributo, em face da necessária prévia e expressa

autorização imposta. Com o intuito de melhor compreender a controvérsia e suas razões jurídicas, bem como de ofertar subsídios constitucionais, legais e doutrinários para a apreciação da matéria, é que se propõe este artigo a perscrutar os meandros dessa polêmica e atual questão que perpassa os ramos de estudo dos Direitos Constitucional, Tributário e Trabalhista do ordenamento pátrio.

**Palavras-Chave:** Contribuição sindical. Reforma trabalhista. Lei nº 13.467/2017. Obrigação tributária. Compulsoriedade.

<sup>1</sup>Advogado. Professor voluntário de Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Mestrando em Direito Econômico pela Universidade do Porto. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Contato: mateo@amorimtrindadepaz.com.br

<sup>2</sup>Advogado. Mestrando em Direito do Trabalho pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Pós-graduado (latu sensu) em Direito do Trabalho pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas. Contato: carlos@amorimtrindadepaz.com.br

## Introdução

Com o advento da “Reforma Trabalhista” de 2017, o legislador federal deu nova redação ao artigo 578 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), condicionando a cobrança das contribuições sindicais à expressa autorização dos respectivos contribuintes e, com isso, extinguindo a sua compulsoriedade e, logicamente, o seu cariz tributário.

Diante disso, proliferaram-se diversos questionamentos judiciais<sup>3</sup> acerca da alteração da natureza jurídica do contributo promovida pelo novel diploma legal ordinário, aos quais se sucederam, até o presente momento, algumas decisões de primeira e segunda instâncias da Justiça do Trabalho apontando uma possível inconstitucionalidade da medida.

Com o intuito de melhor compreender a controvérsia e suas razões jurídicas, bem como de ofertar subsídios constitucionais, legais e doutrinários para a apreciação da matéria, é que se propõe este artigo a perscrutar os meandros dessa polêmica e atual questão que perpassa os ramos de estudo dos Direitos Constitucional, Tributário e Trabalhista do ordenamento pátrio.

A partir da propalada hipótese de inconstitucionalidade da indigitada nova redação do art. 578 da CLT e por meio de uma metodologia sistemática e hipotético-dedutiva de análise dos referenciais teóricos consubstanciados, sobretudo, nas fontes mediatas e imediatas do direito objetivamente analisado – com o primado das últimas e, destacadamente, daquelas de natureza formal –, pretende-se que, ao fim, pos-

sam ser identificados de forma individualizável os fundamentos propostos pelos autores para a adequada apreciação técnico-jurídica do objeto de estudo, a justificar, por sua vez, a concreção da pesquisa – que se presta mesmo a servir de compêndio-referência ao debate entabulado.

Sem qualquer pretensão, contudo, de esgotar a profícua e interessante discussão que se revela, é sempre pertinente salientar que, ao contrário das sentenças terminativas pelas quais

se exerce a jurisdição, os debates teóricos, epistemológicos e hermenêuticos, de natureza acadêmica, acerca das matérias jurídicas, nunca transitam em julgado.

### Formas de custeio das entidades sindicais

São três as principais espécies arrecadatórias possibilitadas aos Sindicatos pela legislação nacional: (i) contribuição sindical; (ii) contribuição assistencial-confederativa; e (iii) mensalidade

associativa.

A mensalidade paga pelo sindicalizado à entidade classista deriva da manifestação volitiva combinada com o *animus associandi* do primeiro em relação ao segundo. Trata-se de parcela de natureza meramente civil, equivalente àquela paga por qualquer associado de forma regular e contínua em contrapartida ao pertencimento a uma determinada associação, conforme previsões estatutárias internas da entidade.

Já a contribuição assistencial-confederativa destina-se à manutenção de todo o sistema sindical – Confederações, Federações e Sindicatos – e deriva das prestações outrora recolhidas às entidades representativas para o custeio dos serviços e benesses por estas ofertados em prol

3 Dentre os quais cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o STF: ADIs 5.794, 5.810, 5.811, 5.813 e 5.815.

dos seus sindicalizados-contribuintes<sup>4</sup>. Tem previsão constitucional – art. 8º, IV (primeira parte), da CF/88 – e, conforme entendimentos pacíficos do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal, somente pode ser cobrada dos empregados e empregadores efetivamente associados ao quadro do Sindicato beneficiário<sup>5</sup>.

A contribuição sindical, por fim, é a fonte de receita especificamente prevista pela CLT – art. 578 – para o financiamento das atividades sindicais. Derivada do originalmente intitulado **imposto sindical** autorizado pela Constituição de 1937 e estabelecido pelo Decreto-Lei nº 1.402/1939 (AROUCA, 2011, p. 9), até o advento da Lei nº 13.467/2017, consubstanciava-se em tributo pertencente ao gênero das “contribuições sociais de interesse das categorias profissionais ou econômicas” propalado pelo art. 149 da Constituição de 1988.

Acerca dessa espécie é que gira a controvérsia instaurada pela **Reforma Trabalhista** e, por isso, é imprescindível a análise criteriosa da sua natureza jurídica antes de aprofundar-se este estudo.

### A contribuição sindical e sua natureza jurídica

Anteriormente à reforma legislativa de 2017, em razão do status compulsório e cogente que detinha, a contribuição sindical era comumente tratada pela doutrina como tributo de

natureza parafiscal (COELHO; ALBUQUERQUE, 2017). Na medida em que o art. 149 da CF/88 autoriza a criação de contribuições sociais de interesse das categorias profissionais e patronais e porquanto o próprio inciso IV, *in fine*, do art. 8º ampara a possibilidade de previsão legal da contribuição sindical, de fato era adequado – e mesmo invariável – o enquadramento tributário outorgado à espécie.

A esse respeito, é interessante notar que, sendo tributo, a contribuição em testilha detinha regras expressamente impostas pela lei “**determinando a forma (art. 586), o prazo (art. 587) para o recolhimento e os juros e multa moratória (art. 600, todos da CLT)**” (COELHO; ALBUQUERQUE, 2017, p. 31).

A corroborar esse entendimento, por exemplo, anota-se a ementa do MS 28465 do STF, de relatoria do Exmo. Min. Marco Aurélio e publicada no DJE de 03.04.2014, segundo a qual “[a]s contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 2014).

Pode-se afirmar, dessa feita, que a contribuição sindical obrigatória, assim como seu antecessor – o imposto sindical – ostentava feição tributária. E isso, justamente, em razão da compulsoriedade de que se revestia, em razão de expressa previsão legal.

<sup>4</sup>De acordo com AROUCA (2012, p. 93), a “[c]ontribuição para fins assistencial [sic] foi criação da ditadura para amortecer os sindicatos, burocratizando-os para cuidar de ambulatórios médico-odontológicos, clubes de campos e colônias de férias, mas logo foi assumida como contribuição de custeio, reforço, revigoração, incluída na previsão orçamentária e permitiu a volta da imprensa operária, o fundo de greve, abertura de subsedes e delegacias, de cursos diversos, especialmente de formação profissional, realização de simpósios e congressos e movimentos como jornada de 40 horas sem redução do salário, extinção do fator previdenciário, de reação contra a terceirização da mão de obra”.

<sup>5</sup>Precedente Normativo nº 119 do TST: “119 CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS - INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS – (mantido) - DEJT divulgado em 25.08.2014 “A Constituição da República, em seus arts. 5º, XX e 8º, V, assegura o direito de livre associação e sindicalização. É ofensiva a essa modalidade de liberdade cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa estabelecendo contribuição em favor de entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoração ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados.”. (BRASIL, 2014)

Súmula Vinculante nº 40 do STF: “A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 11/03/2015. Fonte de Publicação: DJe nº 55 de 20/03/2015, p. 1. DOU de 20/03/2015, p. 1. Referências: Constituição Federal de 1988, art. 8, IV. Súmula 666 do Supremo Tribunal Federal”. (BRASIL, 2015a)

Com a superveniência da Lei nº 13.467/2017, todavia, a redação do artigo 578 da CLT foi expressamente acrescida da condição de **prévia autorização** por parte das categorias afetadas para a possibilidade de cobrança da parcela em comento. Assim, ao sentir dos autores, restou afastado, *in totum*, o cariz de tributo da contribuição sindical, porquanto a compulsoriedade é claramente um requisito essencial dessa natureza de prestação pecuniária<sup>6</sup>.

Aqui vale destacar – em antecipação ao argumento que será mais bem delineado à frente – que a supressão da compulsoriedade da parcela, a partir do momento em que entabulada na lei mediante ato legislativo regular, tem o condão de, validamente, alterar a natureza jurídica da contribuição, descaracterizando-a como tributo e convertendo-a em faculdade do pagador.

Na medida em que, de acordo com o próprio código de regência da relação tributária (especificamente, seu art. 4º), a natureza jurídica do tributo decorre exatamente da existência dum fato gerador objetivamente caracterizado pela cogência impositiva da lei, sendo irrelevantes a denominação da parcela, suas características formais e a destinação do produto, considera-se que, desnaturado mesmo o fator de aferição – mediante a revogação da compulsoriedade –, fica prejudicada a caracterização tributária da obrigação (que passa a ser oponible), ainda que mantidas todas as demais características (inclusive a finalidade da arrecadação) pertinentes ao outrora **tributo**.

É dizer: uma parcela contributiva prevista pela legislação pátria – como, *in casu*, a contribuição sindical –, ainda que mantidas

inalteradas todas as suas características formais, terá variada sua natureza jurídica – de tributo para contribuição facultativa – exclusivamente em razão do afastamento da compulsoriedade da sua arrecadação pelo polo passivo-pagador.

Destarte, tem-se que, com a alteração promovida pela Lei nº 13.467/2017, do ponto de vista formal-legal, a contribuição sindical inquestionavelmente perdeu seu estatuto tributário. Resta saber, contudo, se a perda dessa estatura atende às formalidades devidas.

### Competências tributárias constitucionais

Convém, nesta altura, abrir um parêntese para algumas digressões acerca das competências tributárias. A partir duma visão sistêmica e autopoiética do conjunto de normas e metanormas do Direito Tributário (CARVALHO, 2009), é possível constatar que a Constituição Federal é a base normativa a partir da qual se garante ao Estado o exercício *in abstracto* da competência tributária – entendida como a prerrogativa ampla para cobrar tributos dentro dos limites da jurisdição territorial soberana que constitui.

Por consequência – e na esteira da literalidade dos *capita* dos artigos 153, 155 e 156 da CF/88 –, conclui-se que a Constituição não institui, *per se*, nenhum tributo; mas apenas outorga aos Entes da Federação – cujas relações fundamentais institui e coordena – a possibilidade de instituí-los, nos parâmetros que dispõe.

Nesse cenário, as pessoas políticas de direito público são investidas, pelo próprio

6 Art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66): “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”.



pacto constitucional, da prerrogativa ativa tributária, podendo exercê-la ou não; caso optem por fazê-lo, ato contínuo, deverão ater-se às fronteiras demarcadas pela Carta Política. O exercício da tributação, destarte – por própria manifestação da soberania que é –, pode ser condicionado pelo juízo de conveniência e oportunidade do Estado, desde que sempre observados os limites negativos

se a revogação tributária operada pela Lei nº 13.467/2017 atende, em tese, a essas condições.

No que respeita à formalidade do ato jurídico instituidor do tributo, há de se verificar, *a priori*, se o afastamento da natureza tributária da contribuição sindical pode ser levado a cabo por Lei Ordinária – espécie normativa na qual se enquadra o diploma em tela.

A primeira questão a se ter em conta é que, sob a óptica da hierarquia das fontes normativas, é plenamente válida a alteração, edição ou mesmo supressão de uma Lei Ordinária por outra Lei (igualmente) Ordinária<sup>7</sup>. Dessa feita, considerando-se o consenso doutrinário-jurisprudencial de que a CLT (Decreto-Lei nº 5.452/43) foi recebida pela ordem constitucional de 1988 como Lei Ordinária<sup>7</sup>, mais do que adequado que seja emendada também por meio de legislação dessa natureza. Inclusive, assim como em 2017, com a Lei nº 13.467, as alterações anteriormente promovidas em 2012 e 2014 também se deram pela via dos diplomas ordinários – respectivamente, Lei nº 12.619 e Lei nº 13.015.

ínsitos que originariamente se lhe impõem.

### O exercício formal do poder de tributar e a desnaturação do tributo

Disso se conclui que, da mesma forma como as pessoas jurídicas da organização estatal imbuídas de competência tributária podem optar ou não pela instituição de tributos, igualmente poderão revogar tributos já instituídos, também de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade característico da soberania – e desde que respeitada a própria integridade do fim estadual. E é neste momento que se torna relevante observar

Em sequência, cumpre perquirir se a Lei Ordinária é adequada para a instituição de espécies tributárias e, especificamente, das contribuições sociais preconizadas pelo art. 149 da CF/88. Nesse ponto, cumpre destacar que, ao contrário do que afirmam alguns setores da doutrina e mesmo certas decisões liminares já prolatadas no âmbito de Varas e Tribunais Regionais do Trabalho, o art. 146 da CF/88 restringe à Lei Complementar, literalmente, apenas as disposições sobre conflitos de competência tributária entre os entes públicos da Federação (inciso I), a regulação dos limites ao poder de tributar (inciso II) e as

<sup>7A</sup> esse respeito, por exemplo, é a lição de Ives Gandra da Silva MARTINS (2015, p. 91), segundo a qual “[a] CLT é lei ordinária, que, embora regendo relações de trabalho e de representações de categorias, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 naquilo que com ela não conflitasse”. ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

normas gerais do sistema tributário (inciso III). Vejamos, *in verbis*, esse importante artigo:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

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

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

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e

da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

---

“Assim, entende-se que, quando o art. 149 da Constituição, ao amparar a possibilidade de instituição de contribuições sociais, remete à observância das disposições do supramencionado art. 146, III, está-se referindo à obediência que logicamente deverá ser rendida também por essas modalidades tributárias eventualmente implantadas aos regimes geral ou especiais de tributação (...)”

---

Especialmente do inciso III do supracitado artigo, infere-se que as normas tributárias a serem entabuladas no ordenamento pátrio pela via privilegiada da Lei Complementar são aquelas que versam sobre a definição das espécies tributárias e as suas regras de incidência, cálculo e prescrição, além daquelas relativas ao tratamento ordinário e diferenciado de relações tributárias. Nota-se, pois, que a reserva material à

Lei Complementar cinge-se às disposições legislativas que normatizem a dinâmica tributária *latu sensu*, não existindo qualquer tipo de restrição para que os tributos, individualmente, sejam instituídos por norma ordinária.

Assim, entende-se que, quando o art. 149 da Constituição, ao amparar a possibilidade de instituição de contribuições sociais, remete à observância das disposições do supramencionado art. 146, III, está-se referindo à obediência que logicamente deverá ser rendida também por essas modalidades tributárias eventualmente implantadas aos regimes geral ou especiais de tributação, a fim de

seja expressamente evitada a possibilidade de uma excecência legislativa manifestada numa espécie tributária (contribuição social) que se revestisse das prerrogativas de tributo e, simultaneamente, eximisse-se da lógica do Sistema Tributário Nacional mediante previsão específica do seu diploma regulador.

A título exemplificativo, e para facilitar a compreensão da tese ora encampada, é pertinente notar que a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, popularmente referenciada como CIDE-Combustível, é espécie do gênero das contribuições sociais preconizadas pelo art. 149 da CF/88 e foi introduzida no ordenamento por meio da Lei Ordinária de nº10.336/2001<sup>8</sup>.

Cai por terra, com isso, qualquer arguição de que as contribuições a que se refere o art. 149 da Carta Política devem necessariamente ser instituídas pela via da Lei Complementar, na medida em que (i) a Constituição de 1988 em momento algum limita a essa modalidade legislativa a prerrogativa de instituir tributos e (ii) recorrentes são os exemplos de espécies tributárias desse gênero instituídas por legislação ordinária, a exemplo da CIDE-Combustíveis.

A esse respeito, inclusive, é interessante notar que a própria Justiça Federal tem decidido que a criação de contribuições moduladas pelo art. 149 da CF/88 pode ocorrer pela via de Lei Ordinária, sem que se caracterize inconstitucionalidade. Nesse sentido é o precedente de 26 de agosto de 2008 colacionado a seguir, bastante didático e claro sobre o tema.

TRIBUTÁRIO. CONDECINE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1/2001, ARTIGOS 32 E 34. FORÇA DE LEI ORDINÁRIA, NOS TERMOS DO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESNECESSÁRIA A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO POR LEI COMPLEMENTAR. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Embora o objetivo da CONDECINE esteja ligado à educação e à cultura, a atividade desenvolvida pela indústria cinematográfica do país tem objetivos econômicos, e gera lucros. Trata-se de espécie de contribuição de intervenção no domínio econômico, criada para financiar o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional de acordo com o disposto no artigo 149 da Constituição Federal. A obrigatoriedade de edição de lei complementar disposta no art. 146, III, da CF diz respeito tão-somente a normas gerais em matéria de legislação tributária e não, especificamente, em relação à instituição de tributos; a exigência de Lei Complementar para a definição dos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, restringe-se a impostos. Destarte, as contribuições sociais em geral, inclusive a contribuição social de intervenção no domínio econômico, prescindem de lei complementar para sua edição. Inexiste, assim, vício de inconstitucionalidade formal da CONDECINE por ter sido criada por Medida Provisória, espécie normativa que tem força de lei ordinária, nos termos do artigo 62 da Constituição Federal. (TRF2. Acórdão 3339252 RJ. 2002.51.01.007913-6. Quarta Turma. Relator Desembargador Federal Alberto Nogueira. Data

<sup>8</sup> *Litteratim*: “Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 33, de 11 de dezembro de 2001”.

de julgamento: 26.08.2008. Data de publicação: DJU 16.10.2008, pp. 177-178)(BRASIL, 2008).

Do precedente exemplificado, portanto, observa-se que há pelo menos dez anos o entendimento da Justiça Federal já superou a tese de que contribuições sociais devam ser instituídas no ordenamento jurídico por meio de Lei Complementar – entendimento esse perfilhado por algumas instâncias ordinárias da Justiça do Trabalho em relação à reforma do art. 578 da CLT.

Não bastasse, há ainda de se lembrar que a pretérita contribuição sindical obrigatória, não obstante fosse tipo de tributo pertencente ao ramo das contribuições do art. 149 da CF/88, fora igualmente prevista de forma expressa na parte final do art. 8º, IV: **“a contribuição prevista em lei”**.

Dessa feita, pode-se dizer que o tributo sindical encontra referência expressa também no art. 8º da Carta Constitucional, sendo certo, ainda, que este dispositivo se refere à sua previsão “em lei”. Por sua vez, é igualmente notório o entendimento de que sempre que a Constituição Federal exige a regulação de determinada matéria ou relação jurídica por “lei”, a espécie normativa requisitada e própria para o adimplemento do comando constituinte é a Lei Ordinária (MOTTA; BARCHET, 2008).

Inevitável concluir-se, portanto, que a contribuição sindical, enquanto espécie tributária, revestia-se de referência constitucional e previsão na legislação ordinária – especificamente no art. 578 da CLT –, podendo por essa

mesma via, pois, ser suprimida.

A partir da nova redação dada ao artigo celetista pela Lei nº 13.467/2017, exigindo-se a prévia e expressa autorização para a cobrança da parcela, descaracterizou-se a compulsoriedade da sua arrecadação, restando tacitamente revogado, em virtude dessa alteração formal-substancial e por meio de um diploma legal de igual estatura (Lei Ordinária), um tributo anteriormente existente e regularmente instituído pela CLT.

A União Federal, ente público com competência tributária original para a matéria (artigos 8º, IV, e 149 da CF), renunciou expressamente à sua prerrogativa de exação sobre o fato gerador em comendo, desnaturando, com isso, o cariz tributário da contribuição. Isso posto, e na medida em que são justamente as características de cogência e vinculação que determinam os tributos – e não quaisquer outras qualificadoras, como já exposto antes –, pode-se atingir a conclusão de que, não obstante subsista denominada de “contribuição sindical” e permaneça destinada ao custeio do sistema sindical, a parcela em apreço, com a alteração implementada pela Reforma Trabalhista, não mais ostenta natureza de tributo. Tudo em virtude de uma expressa manifestação de vontade do legislador ordinário federal.

### Conclusões preliminares

Delineada a perda do *status* tributário pela contribuição sindical – através de processo legislativo idôneo para tanto, como juridicamente opinado<sup>9</sup> –, resta analisar se essa supressão tributária não ofende outros espectros

<sup>9</sup>Por pertinente, no mesmo sentido da análise proposta neste artigo, traz-se à colação trecho do voto do Exmo. Sr. Min. Celso de Mello na ADPF 126, julgada em 01.01.2013 e publicada no DJE de 22.02.2013 (BRASIL, 2013): “Vale registrar, por oportuno, que a União Federal sempre poderá, no exercício de sua competência legislativa plena, instituir e revogar contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas, como bem acentua ARNALDO SÜSSEKIND (“Instituições de Direito do Trabalho”, p. 1.173, 22ª ed., 2005, Editora São Paulo): “Nada impede, a nosso ver, que a legislação sobre o tributo sindical (CLT, Tít. V, Cap. III) seja revogada. A circunstância de o art. 149 da Carta Magna ter dado à União competência para instituir contribuição social no interesse das categorias profissionais ou econômicas não a obriga a manter esse tributo. Nesse sentido vem-se pronunciando a doutrina, considerando que a previsão da nova contribuição obrigatória, de competência da assembleia geral dos sindicatos, justifica a extinção da antiga contribuição compulsória, de fundamento, objetivo e destinação iguais. A tendência manifestada pelo Governo Lula é a de propor a modificação do art. 8º da Constituição, extinguindo gradativamente a contribuição sindical compulsória. Neste sentido, aliás, nos manifestamos quando do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, tal como Evaristo de Moraes Filho, no seu anteprojeto de Código do Trabalho.”.



do quadro normativo e metanormativo do Sistema Tributário Nacional (STN), do Sistema Sindical, ou de outros escopos de garantias e princípios da CF/88.

No campo da principiologia e das normas do sistema tributário, não se considera que a extinção da espécie em testilha tenha o condão de causar maiores controvérsias; porquanto não prejudicada a sustentabilidade fiscal – decorrente da arrecadação globalmente apurada –, e na medida em que concretizada uma intervenção parafiscal inversa – redutora da carga sobre os setores produtivos da sociedade e, por isso mesmo, incentivadora da consecução dos princípios de não-confisco e intangibilidade do mínimo existencial (aqui entendido, de forma alargada, como toda espécie de salário) –, considera-se que não foi afetada a higidez do STN.

Em relação ao Sistema Sindical, lado outro, podem surgir algumas questões polêmicas<sup>10</sup>. Contudo, crê-se que, em linha com as liberdades e garantias individuais consagradas pela Constituição Federal de 1988 e de acordo com as modernas orientações da Convenção de nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não subsiste a alegação de dano às associações classistas.

A liberdade associativa propalada pelo art. 5º da CF/88, detém, na ordem constitucional brasileira, duas dimensões: uma positiva e outra negativa. Enquanto a primeira, consubstanciada no inciso XVII do dispositivo, refere-se exatamente à literal garantia de reunião associativa desde que lícitos os objetivos do agrupamento, a segunda remete à vedação à associação compulsória, assegurada pelo subsequente inciso XX. Dessa liberdade de associação negativa, por seu turno, sucede que não se pode compelir o recolhimento de contribuições associativas de qualquer natureza, porque incompatível tal *modus operandi* com a garantia da recusa à congregação nessas instâncias sociais.

<sup>10</sup>Não se ignora que alguns magistrados trabalhistas e diversos doutrinadores já revelaram a preocupação de que o fim da obrigatoriedade tributária da contribuição sindical possa vir a comprometer seriamente o financiamento dos Sindicatos – sobretudo os laborais.



A extensão da liberdade associativa à sindicalização encontra-se no inciso V do art. 8º da CF/88 e, por lógica sistêmica, merece ser interpretada à luz do quanto aplicável à primeira – porque nela se insere. A corroborar essa leitura, por exemplo, tem-se a redação da Súmula 666 do STF que, convertida na Súmula Vinculante nº 40, prenuncia a exigibilidade da contribuição confederativa apenas dos empregados e empregadores efetivamente sindicalizados.

A Convenção nº 87 da OIT – tratado internacional balizador da liberdade sindical ratificado por 108 Estados Membros da Organização; mas não pelo Brasil, ainda – assegura, em seu art. 2º, que “[o]s trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha,

bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas”, assim como igualmente garante a independência das entidades de classe perante a máquina estatal (OIT, 1948).

Traz como garantia precípua dos obreiros a liberdade de escolha para sindicalizarem-se ou não, medida essa já reproduzida e incorporada na nossa ordem constitucional. Diante desse quadro, entende-se que a própria lógica jurídica pátria – alinhada, em muito, à internacional – já rechaçara, desde 1988, a obrigatoriedade da contribuição sindical de natureza tributária para todos os membros das categorias profissionais ou econômicas, sendo certo que somente se perpetuara essa possibilidade de arrecadação diante da também expressa previsão nesse sentido encontrada na Constituição, acompanhada da respectiva disposição do art. 578 da CLT (na sua redação anterior à Lei nº 13.467/2017).

O tratado internacional igualmente repele a intervenção do Estado, ainda que indireta, na organização sindical – circunstância essa que, de per si, suscita a dúvida acerca da idoneidade do repasse de um tributo (modalidade de arrecadação vinculada e indelegável do Estado) para o custeio dos entes sindicais.

Com a Reforma Trabalhista e a derivada supressão dessa arrecadação cogente pela via tributante, entende-se que, na verdade, o legislador nacional deu mais efetividade à principiologia liberalizante da associação sindical incorporada pela Carta de 1988, afastando a vigência, por renúncia, de um

mecanismo igualmente constitucional (contribuição sindical obrigatória), porém de inspiração retrógrada no modelo autoritário da ordem de 1967 e subsumido da redação original – e de inspiração fascista – da Consolidação das Leis do Trabalho (ainda da década de 1940). A modernização, pois, não apenas é compatível com a principiologia democrática e liberal da Constituição Federal de 1988 como, ainda, mais adequada à diretrizes da Convenção nº 87 da OIT.

Registra-se, aqui, que não se perde de vista a consideração de AROUCA (2012, p. 94), de que [p]ara fazer frente ao capital, o sindicato não pode apresentar-se descapitalizado. Os partidos políticos têm financiamento estatal. Os conselhos dos profissionais liberais são custeados por contribuições compulsórias”. Não obstante o entendimento do respeitável doutrinador, para quem “[o] custeio da organização sindical deve ficar por conta dos trabalhadores filiados ou não, estes por dever de solidariedade e de retribuição pela representação considera-se mais adequada aos tempos hodiernos a lição de MIRANDA (2000, p. 477-478), para quem:

---

“Com a Reforma  
Trabalhista e a derivada  
supressão dessa  
arrecadação cogente pela  
via tributante, entende-se  
que, na verdade, o  
legislador nacional deu  
mais efetividade  
à principiologia  
liberalizante da  
associação sindical (...)”

---

Na liberdade negativa de associação manifestam-se, talvez mais do que noutras zonas, a dimensão individual do direito e a exigência de respeito tanto por parte do Estado como por parte de quaisquer outras entidades, públicas e privadas. [...]. Esse respeito não se traduz apenas na não sujeição de quem quer que seja – cidadão, trabalhador, consumidor, etc. – à filiação automática, por força de certa qualidade, numa associação,

ou na não sujeição a um dever de inscrição. Traduz-se também, pela lógica das coisas e pela própria coerência e autenticidade do sistema jurídico, na não criação de quaisquer desvantagens por não se pertencer a esta ou àquela associação, política, sindical, ou outra.

Não basta reconhecer formalmente o direito de ser ou deixar de ser membro duma associação. Importa ainda que, por via directa, a lei não institua um ônus; não faça depender o acesso a qualquer estado ou condição ou o exercício de qualquer direito da pertença a uma associação; não restrinja, na prática, as pessoas a entrar para uma associação a fim de não sofrerem algum inconveniente ou obterem algum benefício; não acabe por estabelecer, sem necessidade ou sem base objectiva, uma diferenciação entre os cidadãos contrária ao princípio fundamental da igualdade.

Por derradeiro, há de se destacar que, se é inquestionável que a contribuição sindical obrigatória consubstanciava-se em importante fonte de renda para os Sindicatos, por certo não era a única; ainda que agora facultativa e passível de oposição por certos integrantes das suas categorias de base (matéria que será melhor explorada no tópico subsequente deste artigo), uma vez aliada às contribuições assistencial-confederativa e às próprias mensalidades, bem como a outras eventuais arrecadações directas e indirectas dessas entidades – inclusive contraprestativas a serviços à comunidade de sindicalizados<sup>11</sup> –, certamente a atividade não restará inviabilizada. Exemplos não faltam no mundo, onde a regra tem sido a não-obrigatoriedade das taxas sindicais.

Em jeito de conclusão, portanto, con-

sidera-se que a desnaturaçãõ da estatura tributária da contribuição sindical operada pela Lei nº 13.467/2017, ao contrário do que propagam alguns entendimentos doutrinários ou mesmo jurisprudenciais, veio ao encontro da modernização do Sistema Sindical brasileiro já inaugurada com a **liberdade e a independência estatal** dos Sindicatos – e seus sindicalizados – prenunciada pela OIT e determinada pela Constituição Federal. Trata-se de um efetivo avanço que visa à melhor equalização dos interesses coletivos, sociais-laborais e do capital, na sociedade brasileira de hoje.

#### À guisa de sugestão: possibilidades para a contribuição sindical

Na sequência do objeto de estudo desenvolvido, e já com o intuito de responder a um dos possíveis questionamentos que se afiguram no horizonte dessa mudança, entende-se pertinente debater, ainda que brevemente, quais poderão ser os caminhos para a distinção, doravante, entre a contribuição sindical – facultativa – e a já existente contribuição assistencial-confederativa da parte inicial do inciso IV do art. 8º da CF/88, mormente para fins de cobrança.

A já debatida Súmula Vinculante nº 40 do STF estabeleceu que “[a] contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo” (BRASIL, 2015), pondo fim a uma controvérsia judicial sobre o escopo de arrecadação dessa parcela. Dos precedentes originários do entendimento epigrafado, resta evidente que a sua exigibilidade é restrita aos membros efetivamente filiados ao sindicato que as instituir, não podendo abranger toda a categoria.

No que concerne à novel contribuição sindical, é interessante notar que a vigente redação do art. 578 da CLT, ao simplesmente

<sup>11</sup> Cabe destacar que os Sindicatos podem, por exemplo, deliberar livremente acerca de preços e contraprestações pecuniárias para os serviços elencados no art. 592 da CLT, em complementação à contribuição sindical que já lhes faz frente legal.

exigir, no fim do dispositivo, a prévia e expressa autorização para a cobrança, deixa lapso interpretativo acerca de (i) qual seria o foro competente para deliberar a outorga dessa expressa autorização e (ii) que abrangência arrecadatória teria o contributo uma vez autorizado pelo foro competente.

Sem qualquer pretensão de exaurir essas interessantes lacunas, mas apenas no intuito de lançar possíveis argumentos, entende-se que a instância autorizadora da cobrança, devido à própria redação da parte inicial do artigo, seria mesmo a assembleia sindical da categoria representada, devidamente convocada para essa finalidade. Já a abrangência da arrecadação autorizada, poderia, igualmente, espraiar-se a toda a categoria, inclusive sobre aqueles empregados e empregadores não sindicalizados – da mesma forma que se irradiam os efeitos das convenções coletivas de trabalho.

Essa possibilidade, por sua vez, não ofenderia a facultatividade do recolhimento, uma vez que, mediante a autorização assemblear para a cobrança, o sujeito passivo da arrecadação, mediante manifestação de vontade idônea e inequívoca, sempre poderá, mais das vezes, comunicar o Sindicato arrecadador da sua recusa ao recolhimento – manifestação essa que deverá ser absolutamente respeitada pela entidade de classe.

Vale recordar, porque aplicáveis subsidiariamente à espécie, as disposições dos artigos 104 e 107 do Código Civil:

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

12. É interessante anotar, inclusive, que a novel redação do art. 579 da CLT, também decorrente da Lei nº 13.467/2017, fala em “autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional” (BRASIL, 2017), a reforçar a validade de uma autorização ampla e geral passada pelos sindicatos na forma de negócios coletivos.



III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. (BRASIL, 2002).

No caso das contribuições sindicais facultativas, a opção por um modelo de autorização geral em norma coletiva para a cobrança, como regra, sobre as categorias (profissionais ou econômicas) seria, em tese, negócio jurídico plenamente válido, porque (i) entabulada por agentes capazes – sindicatos representantes das partes interessadas<sup>12</sup> –, (ii) relativa a objeto lícito – contribuição sindical prevista no art. 578 da CLT – e (iii) realizada em forma não defesa em lei – há de se repisar que, em momento algum, o texto dos artigos 578 e seguintes da CLT exige uma autorização pessoal passada individualmente pelo trabalhador.



Estar-se-ia, portanto, diante de uma reinserção no mundo jurídico da lógica contributiva – agora para a contribuição sindical – da antiga previsão da Orientação nº 3 da CONALIS (MPT) – cancelada em 2011 e relativa às contraprestações assistenciais –, que assegurava a cobrança dos

“filiais ou não, [desde que] aprovada em assembleia geral convocada para este fim, com ampla divulgação, garantida a participação de sócios e não sócios, realizada em local e horário que facilitem a presença dos trabalhadores, desde que assegurado o direito de oposição, manifestado perante o sindicato por qualquer meio eficaz de comunicação, observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, inclusive quanto ao prazo para o exercício da oposição e ao valor da contribuição” (BRASIL, 2015).

Considera-se, ainda, que esse procedimento seria adequado para a cobrança da nova contribuição sindical facultativa do art. 578 da CLT, em atenção aos Verbetes 112, 324 e 480 do Comitê de Liberdade Sindical, bem como à ementa da decisão do Caso nº 631 no Informe nº 138 da OIT relativo à Turquia (AROUCA, 2012, p. 94). Isso porque, em tais oportunidades, os organismos internacionais deixaram claro que, considerada a importância coletiva da atuação dos sindicatos e o papel representativo que exercem, uma vedação plena e geral à arrecadação, em regra, automática (junto à folha dos seus integrantes), significaria um efetivo golpe a essas entidades de classe, porque as submeteria a uma dificuldade extrema – e desarrazoada – de angariar inúmeras autorizações individuais para descontar os contributos.

Dessa forma, à hermenêutica e simultaneamente assegurar-se a possibilidade de um desconto “automatizado” da con-

tribuição sindical expressamente aprovado por assembleia da categoria e integrado às normas coletivas pactuadas – em linha com as sugestões do Comitê de Liberdade Sindical da OIT –, ao mesmo tempo em que se garanta a efetiva oposição de empregados e empregadores a essa retenção – garantindo efetividade ao comando do art. 578 da CLT –, considera-se que se equilibraria a pretensão arrecadatória legítima da entidade classista com os direitos e garantias individuais do cidadão-trabalhador, expoentes máximos da nossa ordem constitucional.

### Referências Bibliográficas

AROUCA, José Carlos. Organização sindical: pluralidade e unicidade: fontes de custeio. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, v. 78, n. 2, pp. 84-96, abr/jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Liberdade sindical e contribuição sindical. **Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária**. São Paulo, v. 23, n. 268, pp. 9-17, out. 2011.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em 19 abr 2018.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Acórdão 3339252 RJ. 2002.51.01.007913-6. Quarta Turma. Relator Desembargador Federal Alberto Nogueira. Data de julgamento: 26 ago. 2008. Data de publicação: DJU 16 out. 2008, p. 177-178. **Repositório oficial Jurisprudência**.

Disponível em: < <http://www10.trf2.jus.br/portal/https://goo.gl/xujJcb>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS - INOBSERVÂNCIA DE PRECEITOS CONSTITUCIONAIS – (mantido) - DEJT divulgado em 25 ago. 2014. **Precedentes normativos. Repositório oficial.** Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/precedentes-normativos>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante 40. DJe de 20 mar. 2015a. **Repositório oficial Aplicação das Súmulas no STF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2204>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Orientações da CONALIS.** 2015b. Disponível em: <<https://portal.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em 28 fev. 2018.

CARVALHO, Cristiano Rosa de. Controle da Incidência Tributária: Sistema, competência e princípios. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. (Coord.). **Curso de Especialização em Direito Tributário: estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura; ALBUQUERQUE, Edmilson Dias de. Dos limites à contribuição sindical assistencial: novos posicionamentos do STF e do TST. **Revista do TRT 10**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 29-38, jun. 2017. Disponível em: <<http://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/127>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A contribuição sindical e sua natureza jurídica. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho.** Brasília, v. 81, n. 1, p. 88-106, abr/jun. 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n.87.** Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização. 1948. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 18 abr. 2018.