

# Sergio Pinto Martins: Lei ordinária pode alterar contribuição sindical

## 1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar se a contribuição sindical pode ser alterada por intermédio de lei ordinária e se ela ainda pode ser exigida da categoria por intermédio de fixação na assembleia geral do sindicato.

## 2. Previsão constitucional

Reza o inciso IV do artigo 8º da Constituição: “A assembleia 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”.

O dispositivo faz referência a duas contribuições. A primeira parte diz respeito à contribuição fixada pela assembleia geral do sindicato para o sistema confederativo, que é chamada de contribuição confederativa.

A segunda parte trata de uma contribuição prevista em lei. Depende, portanto, para ser criada, da previsão de lei. Hoje, é a contribuição sindical, prevista nos artigos 578 a 610 da CLT, que era o antigo imposto sindical.

O Supremo Tribunal Federal entendia que a contribuição sindical tinha natureza tributária<sup>[1]</sup>.

## 2. Reforma trabalhista da Lei 13.467

Prevê o artigo 7º da Lei 11.648/2008 que os artigos 578 a 610 da CLT 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. A contribuição negocial nunca foi instituída.

A reforma trabalhista implementada pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, alterou a redação dos artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602 da CLT.

A Lei 13.467 exige a devida autorização do empregado para o desconto da contribuição sindical, ou seja, existe necessidade de manifestação, permissão expressa do empregado autorizando o desconto da contribuição sindical no salário.

Tornou, portanto, a Lei 13.467/17 a contribuição sindical facultativa<sup>[2]</sup>. Sob esse aspecto, então, não tem natureza tributária, mas uma contribuição facultativa, que paga quem quiser.

Os sindicatos não querem perder receita sindical, pois têm de manter suas sedes e outros custos, além de certos dirigentes que querem se perpetuar na direção sindical.

A Lei 13.467/17 entrou em vigor em 11 de novembro de 2017, 120 dias depois da sua publicação no *Diário Oficial*, o que foi feito em 14 de julho de 2017. A partir da sua vigência, não mais poderá ser cobrada a contribuição sindical de forma compulsória.

O Código de Trabalho de Portugal prevê que o empregador só poderá fazer a cobrança das chamadas quotas sindicais mediante autorização expressa do trabalhador a ele dirigida (artigo 458, 1).

Não poderá, portanto, ser cobrada a contribuição sindical de forma proporcional em 2018, pois ela não mais está em vigor neste ano. Não existe lei exigindo de forma compulsória a contribuição sindical para 2018, pois a contribuição será facultativa, dependendo da vontade de cada um em autorizá-la.

Os artigos alterados da CLT por meio da Lei 13.467/17 (545, 578, 579, 582, 583, 602) exigem autorização expressa da pessoa para que haja o recolhimento da contribuição sindical, tanto de empregados, empregadores, autônomos e avulsos.

O artigo 587 da CLT mostra que existe ato de vontade de recolher a contribuição sindical do empregador: “Os empregadores que optarem pelo recolhimento da contribuição sindical deverão fazê-lo no mês de janeiro de cada ano”. Isso indica que a contribuição também não é compulsória para o empregador. O sindicato de empregados não pode exigir diretamente do empregado a contribuição sindical, caso o trabalhador não autorize o desconto no seu salário, justamente pelo fato de que a contribuição sindical é facultativa, e não obrigatória.

A contribuição sindical passa a ser uma exigência facultativa, voluntária[3]. Trabalhador ou empregador poderão optar em recolher ou não a contribuição sindical. Juridicamente, poderia ser chamada de doação o ato do empregado em contribuir para o sindicato, pois não tem mais obrigação legal de fazê-lo. Não tem mais natureza de tributo a contribuição sindical.

Prescreve o artigo 3º do CTN:

“Art. 3.º. 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”.

Tributo é, portanto, uma prestação compulsória (artigo 3º do CTN). A contribuição sindical não é mais uma exigência compulsória em decorrência das alterações promovidas pela Lei 13.467, mas facultativa. Logo, não é mais um tributo.

A Constituição não dispõe como a “contribuição prevista em lei” vai ser estabelecida e quais serão os seus termos, mas apenas que ela depende da previsão da lei.

O legislador pode, portanto, instituir ou não a contribuição por meio de lei. Pode estabelecer a contribuição e pode não querer criar a contribuição, não editando a lei para regulamentar essa parte final do inciso IV do artigo 8º da Constituição.

A Lei Maior não dispõe que a contribuição prevista em lei terá ou não natureza tributária nem que será compulsória ou facultativa, apenas que será prevista em lei, na forma como a lei determinar as suas características. A lei pode estabelecer que a contribuição terá natureza compulsória ou facultativa.

O ministro Celso de Melo, ao não admitir ADPF, afirmou que “poder-se-ia alegar que a própria Constituição prevê a existência da contribuição sindical, no inciso IV do art. 8.º e na cabeça do art. 149.



---

Mas tais dispositivos não fazem qualquer referência à obrigatoriedade da contribuição. É a Consolidação das Leis do Trabalho que torna impositivo o pagamento da contribuição sindical” (1º, 2.2013).

Trata o artigo 149 da Constituição da contribuição social de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Compete à União instituir essa contribuição social. A Lei 13.467/17 não está instituindo a contribuição sindical, que já existia antes da sua vigência.

Já há previsão genérica sobre a contribuição sindical no inciso I do artigo 217 do CTN.

A matéria não é, portanto, de lei complementar, mas de lei ordinária. A União pode instituir ou pode não instituir a contribuição prevista em lei. Cabe a ela a escolha. Isso será feito por lei ordinária federal.

A parte final do inciso IV do artigo 8º da Constituição, quando estabelece “independentemente da contribuição prevista em lei”, faz referência apenas à “lei”. Essa lei é a ordinária federal. Não se trata de lei complementar, pois, do contrário, a Constituição seria expressa em usar a expressão “lei complementar”. Logo, nada impede que a contribuição sindical seja alterada pela lei ordinária federal, que é a Lei 13.467/17. A Constituição não exige que a contribuição sindical seja alterada por lei complementar. Dessa forma, ela pode ser alterada por intermédio de lei ordinária.

O STF tem decisão sobre a contribuição social sobre o lucro, em que aquele colegiado entende que pode tal exigência ser instituída por lei ordinária (Pleno, RE 138.281, j. 1º/7/1992, DJU I, 28/8/1992, p. 13.456). Não é necessária lei complementar para instituir contribuição (RE 396.266, rel. min. Carlos Velloso). Em outro caso, entendeu que não há necessidade de lei complementar para instituir contribuição de intervenção no domínio econômico em favor do Sebrae (RE 635.682, rel. min. Gilmar Mendes). O mesmo ocorre, portanto, com a contribuição sindical.

Já entendeu o STF que lei ordinária (artigo 56 da Lei 9.430/96) pode revogar lei complementar que concedia anteriormente isenção tributária por lei complementar (artigo 6º, II, da Lei Complementar 70/91) em relação a Cofins.

O parágrafo 6º do artigo 150 da Constituição determina que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, parágrafo 2º. Não está sendo concedida isenção, pois não está se isentando pessoas da exigência da contribuição. Não se trata de dispensa de penalidade para se falar em anistia. Entretanto, foi adotada lei específica federal para tratar do tema.



A Lei 13.467 não é exatamente hipótese de renúncia a receita. No parágrafo 1º do artigo 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. A alteração feita pela Lei 13.467 nos artigos da CLT sobre contribuição sindical não representa anistia (dispensa de penalidade), remissão (perdão da dívida), subsídio, crédito presumido ou concessão de isenção (dispensa por lei do pagamento de tributo devido).

Nada impede que a lei ordinária federal determine que a contribuição tenha característica voluntária ou facultativa, mas não compulsória, como foi feito pelos artigos 545, 578, 579, 582, 583 e 602 da CLT, de acordo com a redação da Lei 13.467/17.

A contribuição sindical já havia sido alterada por meio do Decreto-lei 27, de 14 de novembro de 1966, e pelo Decreto-lei 229, de 28 de fevereiro de 1967. A Lei 11.648, de 31 de março de 2008, que tem natureza de lei ordinária, estabeleceu regras sobre as centrais sindicais e alterou os artigos 589, 590, 591 e 593 da CLT.

Não vejo inconstitucionalidade da Lei 13.467/17 no ponto de tornar a contribuição sindical facultativa. As alterações feitas sobre a contribuição sindical têm presunção de constitucionalidade, até que o STF diga o contrário.

Sendo a contribuição sindical facultativa, ela não tem natureza tributária e não é mais uma contribuição social enquadrada no artigo 149 da Constituição, justamente por não ser compulsória, mas facultativa.

Foram ajuizadas 16 ações diretas de inconstitucionalidade no STF questionando o fim da contribuição sindical compulsória (ADI 5.794, 5.810, 5.811, 5.813, 5.815, 5.850, 5865, etc.).

#### **4. Descontos**

Os descontos de contribuições só podem ser feitos em relação a associados do sindicato, e não aos não filiados. O inciso IV do artigo 8º da Constituição deve ser examinado de forma sistemática com o inciso V do mesmo comando legal, que prevê que a pessoa é livre para entrar ou sair do sindicato, como indica a Convenção 87 da OIT. Entender de forma contrária implicaria filiação forçada ao sindicato, em razão da necessidade do pagamento da contribuição.

O inciso V do artigo 8º da Constituição é claro no sentido de que ninguém é obrigado a se filiar ou manter-se filiado a sindicato. Se não é filiado, não tem obrigação de pagar contribuição.

Estabelecendo-se contribuição indistintamente para todas as pessoas, é ferido o princípio da livre adesão ao sindicato, como acima mencionado.

No mesmo sentido, o Precedente 119 da SDC do TST:

Contribuições sindicais – Inobservância de preceitos constitucionais. A Constituição da República, em seus arts. 5.º, XX e 8.º 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 outros da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservarem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados.

Afirmou o STF que “a contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo” (S. 666 e S. Vinculante 40). Logo, só não pode ser exigida dos empregados não sindicalizados.

O argumento de que os empregados da empresa são beneficiados pelas normas coletivas da categoria e por essa razão teriam de pagar as contribuições não colhe. Não há obrigação de pagar contribuição se os empregados não são filiados ao sindicato.

O parágrafo 1º do artigo 159 da Constituição de 1967 estabeleceu que, “entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio de atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas”. A primeira modificação verificada no texto constitucional consiste no fato de o sindicato passar a arrecadar as contribuições previstas em lei, deixando de impor contribuições. Desse modo, ainda havia necessidade de lei determinando as contribuições sindicais, para que o sindicato pudesse arrecadá-las. O parágrafo 1º do artigo 166 da Emenda Constitucional 1, de 1969, repetiu a mesma redação do parágrafo 1º do artigo 159 da Carta Magna de 1967. O sindicato deixou, portanto, de ter a possibilidade de impor contribuições, estando derogada a alínea e do artigo 513 da CLT, que deve ser lida no sentido de que o sindicato tem poderes de arrecadar contribuições e não mais impor contribuições, tanto da entidade patronal como dos trabalhadores, entre elas a assistencial, a confederativa, a mensalidade do sindicato e a sindical. O sindicato não mais exerce atividade delegada de poder público para poder impor contribuições. Logo, só pode exigir contribuições dos seus associados.

O STF entende que o desconto da contribuição assistencial não pode ser feito do não associado (ARE 1.018.459, rel. min. Gilmar Mendes, DJE 10/3/2017).

Para haver o desconto da contribuição sindical, é preciso que haja autorização expressa do empregado (artigo 545 da CLT).

O inciso XXVI do artigo 611-B da CLT também é claro no sentido de que o empregado não pode sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Não pode a contribuição sindical ser criada em assembleia geral do sindicato e ser exigida de toda a categoria, como alguns sindicatos vêm fazendo. Ela poderia ser exigida dos sócios do sindicato, que poderiam comparecer à assembleia e estão obrigados a cumprir o estatuto da agremiação, mas ela não pode ser exigida dos não sócios, que não podem comparecer à assembleia e não são sócios do sindicato. Mesmo para os sócios, haverá necessidade de autorização expressa do empregado para que o empregador faça o desconto (artigo 545 da CLT).

Poderia ser criada uma contribuição sindical em norma coletiva que seria paga pelo empregador e

destinada ao sindicato de empregados, como à razão de um dia de salário mínimo por ano e em relação a cada empregado da empresa. Seria como uma contribuição de bom relacionamento entre os sindicatos e em decorrência do custeio da negociação coletiva. Ela não seria descontada do salário do empregado, mas assumida integralmente pelo empregador.

#### 4. Consequências

A Constituição usa a palavra categoria em vários dispositivos. Reconhece a existência da categoria profissional (artigo 8º, IV, parágrafo único do artigo 206), da categoria profissional e da econômica (artigos 8º, II, 149).

O sindicato defende os interesses individuais e coletivos da categoria (artigo 8º, III, da Constituição). É função do sindicato representar a categoria em questões judiciais ou administrativas (artigo 513, a, da CLT).

A contribuição sindical não foi extinta, apenas passou a ser facultativa com as alterações decorrentes da Lei 13.467.

Mesmo com as alterações feitas na CLT, inclusive com a transformação da contribuição sindical numa exigência facultativa e não compulsória, as negociações sindicais e as convenções e os acordos coletivos continuarão a ter validade para a categoria, pois a Constituição reconhece a existência das categorias (parágrafo único do artigo 7º, artigo 8º, II, III e IV).

A norma coletiva vale tanto para sócios como para não associados do sindicato, independentemente do pagamento de contribuições.

O não associado não terá de pagar contribuição para que possa fazer jus aos direitos estabelecidos na norma coletiva.

Consequência da extinção da contribuição sindical compulsória é os sindicatos começarem a alegar que não têm condições financeiras (artigo 19 da Lei 5.584/70) de prestar assistência judiciária gratuita aos não sócios, pois vão dizer que não existe mais a contribuição sindical compulsória e não mais têm receita suficiente para custear a assistência judiciária gratuita.

Outra consequência pode ser a diminuição do número de sindicatos, pois ficarão os que prestam bons serviços para a categoria. Poderá haver fusão de sindicatos, e não mais muitas entidades.

Pode ser que com o fim da contribuição sindical obrigatória possamos fazer uma reforma sindical na Constituição, acabando com o sindicato único, sindicato por categoria, e, ao final, ratificar a Convenção 87 da OIT.

[1] 2ª T., RE 01299304/210-DF, j. 7.5.91, rel. min. Carlos Velloso, Revista LTr 55-09/1039-40.

[2] MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1130.

[3] No mesmo sentido: SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto, SOUZA, Fabiano Coelho. MARANHÃO, Ney. AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *Reforma trabalhista*, São Paulo: Rideel, 2017, p. 266.