

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU "O NOVO DIREITO INTERNACIONAL"  
DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E PRIVADO E DIREITO DA  
INTEGRAÇÃO

Matheus Philipe Barros Nali

DA (DES)NECESSIDADE DE CONTROLE FINANCEIRO EXTERNO DAS  
RECEITAS SINDICAIS ORIGINADAS DE MODO COMPULSÓRIO ANTE AS  
PROTEÇÕES INTERNACIONAIS CONFERIDAS AOS SINDICATOS

Porto Alegre  
2017

MATHEUS PHILIPPE BARROS NALI

DA (DES)NECESSIDADE DE CONTROLE FINANCEIRO EXTERNO DAS  
RECEITAS SINDICAIS ORIGINADAS DE MODO COMPULSÓRIO ANTE AS  
PROTEÇÕES INTERNACIONAIS CONFERIDAS AOS SINDICATOS

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como pré-requisito para a  
obtenção do título de Especialista em  
Direito Internacional Público e Privado e  
Direito da Integração da Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo  
Dieder Reverbel.

Porto Alegre

2017

### CIP - Catalogação na Publicação

Nali, Matheus Philipe Barros  
DA (DES)NECESSIDADE DE CONTROLE FINANCEIRO  
EXTERNO DAS RECEITAS SINDICAIS ORIGINADAS DE MODO  
COMPULSÓRIO ANTE AS PROTEÇÕES INTERNACIONAIS  
CONFERIDAS AOS SINDICATOS / Matheus Philipe  
Barros Nali. -- 2017.  
41 f.

Orientador: Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Direito, PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU "O NOVO DIREITO  
INTERNACIONAL" DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E  
PRIVADO E DIREITO DA INTEGRAÇÃO, Porto Alegre, BR-  
RS, 2017.

1. Direito Sindical. 2. Convenção OIT. 3. Controle  
Externo. 4. Contribuição Sindical. 5. Internacional.  
I. Reverbel, Carlos Eduardo Dieder, orient. II.  
Titulo.

Dedico este trabalho a quatro pessoas fundamentais, as quais, unidas, formam o alicerce para meu desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal. São elas, em ordem alfabética: Antonio, Maria, Thamires e Thiago. Retorno a vocês, por meio deste trabalho, toda dedicação dispensada a mim.

## **AGRADECIMENTOS**

O nobre ato de agradecimento jamais pode ser olvidado.

Entendo que inexistente produção, seja ela científica, artística ou profissional, que não conte com interferências externas ao seu autor.

Este trabalho não é diferente.

Por isso, início os agradecimentos a Deus por minha existência terrena.

Aos meus pais, Antonio e Maria, pela educação que me foi dada e o acesso ao conhecimento por eles franqueado.

Ao meu irmão Thiago pelo exemplo de determinação e perseverança.

A minha namorada Thamires, que está ao meu lado desde a graduação, que fomentou nosso intercâmbio estudantil, que norteou nossos estudos para a aprovação conjunta no Exame de Ordem, colou grau comigo e hoje incentiva minhas aspirações. O Direito nos uniu.

Ao colega Júlio, cuja maturidade, sabedoria e conhecimento me são passados diariamente na rotina do escritório em que laboramos, sendo ele grande agente de transformação em nosso ambiente de trabalho e em minha vida privada.

Aos professores, amigos, líderes, colegas, todos aqueles, que de alguma maneira interferem no meu pensamento e me moldam dia-a-dia.

Meus mais sinceros AGRADECIMENTOS!

“[...] Quanto maior o bem, maior o mal que da sua inversão procede. [...]”

*(Barbosa, Ruy. 1923).*

## RESUMO

Analisa o contexto histórico nacional e internacional dos entes sindicais, a fim de avaliar as proteções internacionais conferidas a eles, confrontando, ao final, com a necessidade de controle financeiro externo. Estuda a origem e existência da contribuição (imposto) sindical, buscando a compreensão da adoção de tal instituto na República Federativa do Brasil, que se afigura contrária à Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho. Além disso, traça um paralelo com entidades análogas existentes no ordenamento jurídico brasileiro e as consequências advindas do controle externo exercido sobre elas. Está lastreado na veiculação constante pela mídia nacional de abusos cometidos por gestores de entidades sindicais, principalmente no que se refere à destinação dos recursos financeiros, arrecadados por tributos. Sopesa as alternativas possíveis para a solução da lacuna existente (arrecadação *versus* fiscalização) ante as proteções internacional e historicamente reconhecidas, porém não extingue o debate.

**Palavras-Chave:** Direito Sindical. Convenção OIT. Controle Externo. Contribuição Sindical. Internacional.

## ABSTRACT

Analysis the national and international historic of the syndical entities, in order to value the international protects conferred to them, confronting, in the end, with the necessity to exercise a financial extern control. Study the origin and existence of the contribution (tax) syndical, searching the correct comprehension of this system adoption at Federal Republic of Brasil, who is opposite to the Convention n. 87 of International Labor Organization. Besides that, makes a parallel with others analogous entities existents in the Brazilian juridical system and the effects source of this external control exercise over them. Is backed at constant placement in the national media of abuses committed for directors of these syndical entities, especially as regard to destination of this financial resource, which is collected by taxes. Reviews the alternatives to solution this gap (collecting tax versus control) through the international and historical protections recognized, however this work does not is proposed to finish the debate.

**Keys-Word:** Syndical Law. ILO Conventions. External Control. Syndical Tax. International Law.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 DAS ENTIDADES SINDICAIS.....</b>	<b>11</b>
2.1 HISTÓRIA DO SINDICALISMO E SURGIMENTO DAS ENTIDADES SINDICAIS NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	11
2.2 DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL CONFERIDA AOS SINDICATOS.	16
<b>3 DO IMPOSTO (CONTRIBUIÇÃO) SINDICAL.....</b>	<b>20</b>
3.1 DA NATUREZA DO IMPOSTO (CONTRIBUIÇÃO) SINDICAL.....	20
3.2 DO CONCEITO DE TRIBUTO E SUAS ESPÉCIES VERSUS A CONTRIBUIÇÃO (IMPOSTO) SINDICAL.....	23
3.3 DA DIVISÃO DA ARRECADAÇÃO.....	27
<b>4 DA (DES)NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO DAS RECEITAS SINDICAIS ORIGINADAS DE MODO COMPULSÓRIO.....</b>	<b>30</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>36</b>
REFERÊNCIAS.....	39

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa ao esclarecimento da necessidade (ou não) de controle financeiro externo sobre as entidades que compõem o sistema sindical, confrontando com as regulações internacionais que as protegem.

Em nossa Nação, impõe-se a cobrança da contribuição sindical, antigo imposto sindical, em face do trabalhador ou empregador que integre determinada categoria profissional, independentemente de filiação ao sindicato.

Portanto, realizar-se-á, em um primeiro momento, uma análise histórica global dos sindicatos, contextualizando as bases que hoje os sustentam e o porquê das proteções e imunidades lançadas a seu favor.

Superado tal tópico, passa-se ao estudo da natureza da contribuição sindical compulsória, antigamente denominada de imposto sindical, cobrada uma vez ao ano do integrante da categoria profissional. Analisar-se-ão os fundamentos de tal imposição, buscando sua conceituação no ordenamento jurídico. Por fim, será realizado um breve estudo acerca da destinação de tais valores.

Construída toda base histórica do sindicalismo, adentramos, então, na figura do controle financeiro externo. Para tanto, vamos nos valer de uma análise comparativa com entidades que se assemelham aos sindicatos, com função social relevante, com contribuição compulsória, com atributos delineados de direito privado e a necessidade delas (ou não) ter qualquer tipo de controle externo.

Afigura-se relevante tal estudo, na medida em que não raro ocorrem abusos por partes dos gestores de tais entes sindicais, valendo-se de proteções internacionais e constitucionais para perpetrar tais arbítrios.

Nesse sentido, há veiculação recorrente na mídia nacional sobre tais acontecimentos, alertando sobre as condutas imorais ocorridas dentro de

entes com tamanha relevância social e cuja carga histórica enaltece sua existência.

Portanto, objetiva-se buscar alternativas ao modelo atual, que resguardem as entidades sindicais, reforçando sua autonomia, porém que também torne mais efetiva essa prestação social, trazendo segurança aos integrantes das categorias profissionais.

Por certo que o presente trabalho não busca esgotar a discussão, mas, sim, traçar perspectivas que podem vir a ser adotadas.

## 2 DAS ENTIDADES SINDICAIS

Neste capítulo, abordaremos dois pontos específicos: a história do sindicalismo e a proteção internacional conferida aos sindicatos. Tal estudo prévio se faz necessário, a fim de que se entenda os motivos da não intervenção estatal nas entidades sindicais, ocorrida na atualidade.

### 2.1 HISTÓRIA DO SINDICALISMO E SURGIMENTO DAS ENTIDADES SINDICAIS NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Conforme leciona José Carlos Arouca, o sindicato surgiu naturalmente, após a coalisão de forças de um determinado proletariado, frente aos arbítrios praticados por seu empregador, sem qualquer reconhecimento do Estado, em ocasiões transitórias.<sup>1</sup>

A partir da necessidade humana de se associar, nasceram, em Roma, as primeiras corporações de ofícios, que se desenharam, no sentido de distribuir a população conforme o trabalho desempenhado.<sup>2</sup>

Entretanto, tais corporações originaram-se a partir do que hoje chamamos de empregadores. Sua composição era tripartite, a saber: mestres (empregadores), companheiros (trabalhadores) e aprendizes. Embora visassem à proteção dos mestres (empregadores) e do trabalho por eles desempenhados, demonstravam o início de uma união em torno do trabalho.<sup>3</sup>

Aqui, devemos ter em conta uma importante lição de Jorge Neto e Cavalcante, os quais aduziram que a pessoa pertencente a mesma categoria

---

<sup>1</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo; LTr, 2006. p.13-14;

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> PEGO, Rafael Foresti. **Fundamentos do direito coletivo do trabalho e o paradigma da estrutura sindical brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 23-24

profissional deveria se filiar à corporação de maneira obrigatória.<sup>4</sup> Tal informação se mostra relevante, frente ao tema posto em estudo.

Todavia, em que pese a finalidade inicial das corporações, estas foram sendo tomadas por um espírito oligárquico, ou seja, o trabalho apresentado passou a ser um bem de família<sup>5</sup>, somente os aprendizes filhos de mestres passaram a se tornar, também, mestres. Assim, inicia-se o declínio deste modo de associação.<sup>6</sup>

As corporações que remanesceram à Idade Média, acabaram por ser extintas quando da edição da Lei Francesca *Le Chapelier* em 1791, proibindo as associações e incentivando a desregulamentação, afastando a intervenção estatal.<sup>7</sup>

A partir da edição da Lei Francesa, gerou-se dois aspectos: um referente à liberdade para o labor e outro concernente à vedação de associações. O individualismo passou a ser enaltecido e o liberalismo econômico passou a reinar, permitindo que os indivíduos realizassem todo o tipo de contratação laboral, prevalecendo o princípio do *pacta sunt servanda*.<sup>8</sup>

Assim, dada a visão liberal existente na época, a relação trabalhista recebeu um viés de locação, seja ela para a execução de um serviço ou de determinada empreitada. Esse conceito precedeu a relação de emprego moderna.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; e, CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoas. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.9.

<sup>5</sup> BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 61.

<sup>6</sup> PEGO, Rafael Foresti. **Fundamentos do direito coletivo do trabalho e o paradigma da estrutura sindical brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 24.

<sup>7</sup> MANSUETI, Hugo Roberto. **Direito Sindical no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2004. p. 39;

<sup>8</sup> BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 62.

<sup>9</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; e, NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 40. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 50.

Apesar das arbitrariedades cometidas no período, foi graças a adoção do modelo liberal, cujo Estado era não intervencionista, que se permitiu uma grande exploração do trabalho assalariado. Inconformados, os empregados iniciaram as reivindicações de direitos mínimos, causando o surgimento das associações de trabalhadores (*trade unions*).<sup>10</sup>

As *trade unions* surgiram no início do século XIX, na Inglaterra, sendo uma resposta à liberalidade extrema que vigeu a partir da Revolução Francesa. No mesmo período, inaugurou-se um movimento que se traduziu nas primeiras leis a permitir a faculdade de trabalhadores se organizarem em associações.<sup>11</sup>

Com o reconhecimento das organizações sindicais (*Trade Unions Act*) e a revogação das leis proibitivas de associações, chega-se ao *gentlemen's agreement*, o que hoje se traduz em acordos coletivos pactuados entre sindicatos e empresas.<sup>12</sup>

No Brasil, a primeira manifestação de um diploma legal que reconhece uma organização sindical ocorreu através do Decreto nº 979, de 1903, que permitiu a sindicalização dos empregados da agricultura e empresas rurais. Logo após, em 1907, editou-se o Decreto nº 1.637, este que ampliou o direito para profissionais de atividades correlatas, com a finalidade de estudo, defesa e desenvolvimento dos interesses da categoria e seus membros.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; e, CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoas. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.9. p. 14-15.

<sup>11</sup> PEGO, Rafael Foresti. **Fundamentos do direito coletivo do trabalho e o paradigma da estrutura sindical brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 27.

<sup>12</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. p.47.

<sup>13</sup> LOGUERCIO, José Eymard. **Pluralidade sindical: da legalidade à legitimidade do sistema sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000. p. 27;

Entretanto, as edições das referidas normas, assim como outras havidas no período, foram esparsas, não se traduzindo em uma realidade sindical. Nas palavras de Jorge Neto e Calvancate<sup>14</sup>:

O movimento sindical não era forte e organizado, sendo que as normas eram específicas a determinados setores ou grupos de operários, não havendo regras gerais aplicáveis a todos os trabalhadores.

Para a formação de um direito do trabalho nacional e, conseqüentemente, sindical, o Brasil teve, como principal influência externa, o ingresso na Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada pelo Tratado de Versalhes (1919) e, como influência interna, a política trabalhista de Getúlio Vargas (1930), que culminou na criação do Ministério do Trabalho e, alguns anos após, na edição da Consolidação das Leis do Trabalho.<sup>15</sup>

Na Constituição da República de 1934, dispôs-se que os sindicatos e associações profissionais seriam reconhecidos em conformidade com a lei. Essa foi a primeira Constituição a assegurar direitos trabalhistas e previdenciários, instituindo-se a Justiça do Trabalho, bem como adotando o pluralismo sindical, embora não tenha chegado a ser regulamentado.<sup>16</sup>

Entende-se por pluralidade sindical a possibilidade de haver mais de um sindicato da categoria na mesma base territorial. Todavia, não se chegou a existir, efetivamente, tal pluralidade, uma vez que na Carta de 1937 passou a imperar o conceito de unicidade. Nesse mesmo período, tinha-se o auge do totalitarismo, motivo pelo qual o movimento sindical estava atrelado ao

---

<sup>14</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; e, CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoas. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 32.

<sup>15</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; e, NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 40. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 56.

<sup>16</sup> BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 70-72.

Estado, inexistindo sindicalismo de fato, já que a efetiva representação deste estava atrelada à autorização daquele.<sup>17</sup>

Na vigência da Constituição de 1937, proibiu-se a greve, sob o fundamento de que tal ferramenta de persuasão era nociva à economia. Contudo, a Constituição Federal de 1946 a restabeleceu, não alterando, no entanto, a concepção sindical de 1937.<sup>18</sup> A atividade sindical continuava a ser submetida ao crivo estatal.

No ano de 1943, editou-se a Consolidação das Leis do Trabalho, que agrupou diversas legislações esparsas. A Constituição de 1967 somente inovou quanto as demais, no que se refere ao voto obrigatório nas eleições sindicais e legitimou a contribuição sindical, mantendo a submissão sindical ao Poder Estatal.<sup>19</sup>

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é que se passou a valorizar efetivamente o direito coletivo do trabalho, sendo vedada a interferência do Poder Público na organização sindical, embora mantivesse a forma unitária dos sindicatos.<sup>20</sup>

Tanto o é, que a irredutibilidade salarial só pode vir a ocorrer em convenção ou acordo coletivo, obrigando a participação de sindicatos em tais atos, valorizando o direito coletivo do trabalho. Além disso, manteve a contribuição sindical obrigatória – antigo imposto sindical – e criou a confederativa, esta devida somente aos associados.<sup>21</sup>

Portanto, são esses os avanços pertinentes à presente pesquisa, ocorridos ao longo da história, que moldaram a estrutura sindical como um

---

<sup>17</sup> PEGO, Rafael Foresti. **Fundamentos do direito coletivo do trabalho e o paradigma da estrutura sindical brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 36-38.

<sup>18</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 92-94.

<sup>19</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; e, CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoas. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 34-35.

<sup>20</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; e, NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 40. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 57.

<sup>21</sup> BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 82-84.

todo. No Brasil, diferentemente não ocorreu, na medida em que as influências externas e internas alicerçaram o movimento sindical hoje existente.

## 2.2 DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL CONFERIDA AOS SINDICATOS

O Direito Internacional do Trabalho revela-se de cunho social, extrapolando questões meramente ligadas às condições de trabalho, atingindo, também, questões econômicas, culturais, educacionais, sendo sua dimensão ampla.<sup>22</sup>

Nesse sentido, aos sindicatos é conferida uma proteção internacional particular, dada sua natureza histórica, conforme analisado no tópico anterior. Nesse sentido, Hugo Roberto Mansueti ressalta que o próprio preâmbulo da Constituição da OIT dispõe que é reconhecido o princípio da *liberdade sindical*. Posteriormente, quando da atualização dos fins e objetivos da OIT, por meio da Declaração da Filadélfia em 1944, dispôs-se que a *liberdade de expressão e de associação são essenciais para o constante progresso*.<sup>23</sup>

Denota-se, pois, que a proteção das entidades sindicais, por meio de sua livre associação, mostra-se basilar para o desempenho das atividades inerentes à rotina sindical.

Além disso, a Organização Internacional do Trabalho respalda inteiramente a autonomia conferida aos sindicatos, de modo que estes não podem sofrer interferência estatal para limitação de direitos ou cerceamento de seu exercício. Nesse sentido, dispõe o art. 3º, alínea 2, da Convenção n. 87.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 1023.

<sup>23</sup> MANSUETI, Hugo Roberto. **Direito Sindical no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2004. p. 40-41;

<sup>24</sup> Art. 3 — 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger

A previsão acima descrita no artigo 3º da Convenção nº 87 da OIT é o conceito de *autonomia sindical*, ou seja, é a abstenção, por parte do Estado, de qualquer interferência na rotina sindical.<sup>25</sup>

José Carlos Arouca, por sua vez, entende que aos sindicatos, associações, partidos políticos e demais entidades que se encontram inseridas em um Estado Democrático de Direito não possuem tal autonomia de modo absoluto, uma vez que este é Soberano. O que existe, de fato, é uma autonomia política, frente à historicidade e direitos tutelados pelas organizações sindicais, não podendo se encontrar abaixo, verticalmente, de qualquer outra entidade, seja ela o próprio Estado, Igrejas ou afins.<sup>26</sup>

Tanto o é, que no ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário das disposições da própria Organização Internacional do Trabalho, e do adotado por diversos países, tais como: Espanha, Itália e França, utiliza-se o sistema da unicidade sindical. Isso é, não é reconhecido mais de um sindicato para a mesma categoria profissional na mesma base territorial. Desse modo, o integrante da categoria se filia (ou não) ao único sindicato existente. Inexiste a faculdade de criação de outro, a não ser a possibilidade de desdobramento de categoria mais específica.<sup>27</sup>

Ademais, compete-nos ressaltar as lições de Arnaldo Süssekind, no que se refere a aferição da unicidade sindical. Somente terão legitimidade como sindicato àqueles registrados junto ao Ministério do Trabalho e

---

livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

<sup>25</sup> DINIZ, Bismarck Duarte. **Organização sindical brasileira: a organização sindical brasileira e a pluralidade sindical no estado democrático de direito**. Cuiabá: Editora da UFMT, 1995. p. 215-216

<sup>26</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo; LTr, 2006. p.56-63;

<sup>27</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. p. 162-165.

Emprego, único órgão responsável por tal encargo, conforme Súmula 677 da Suprema Corte.<sup>28</sup>

Portanto, afigura-nos correta a interpretação dada pelo José Carlos Arouca acerca do princípio da autonomia sindical, de modo que ela não seja absoluta.

Outro ponto de suma relevância na Convenção n. 87 da OIT, diz respeito à possibilidade de sindicalização dos funcionários públicos. Apenas aos membros pertencentes às forças armadas e polícia é que podem sofrer restrição a tal direito. Aliás, assegura-se inclusive aos membros civis de tais forças que procedam na sindicalização.<sup>29</sup>

Reforçando a Convenção n. 87, tem-se, também, a convenção n. 98 da OIT, a qual determina que os Estados assumam medidas para fomentar o desenvolvimento de mecanismos de negociação voluntária, ressaltando a necessidade de um sistema sindical sólido e independente.<sup>30</sup>

Além dessas, há a Convenção n. 151 da OIT, que trata do Direito Sindical na Administração Pública, com passagens que reforçam o primado da Liberdade Sindical.<sup>31</sup>

E não somente a Organização Internacional do Trabalho resguarda a atividade sindical. A Organização das Nações Unidas (ONU), oriunda do pós-segunda guerra mundial, responsável pela edição da Declaração Universal dos Direitos do Homem – norma tida como fonte de máxima hierarquia no mundo do Direito – fez constar, no art. XXIII, n. 4, da referida declaração que

---

<sup>28</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Curso de direito do trabalho**. 3ª. ed. rev. e atualiz. – Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 572-578.

<sup>29</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010. p.326

<sup>30</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitários**. 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM. p. 494

<sup>31</sup> *Idem*. p. 495.

*“todo homem tem direito de organizar sindicatos e nele ingressar para a proteção de seus interesses”*.<sup>32</sup>

Denota-se, pois, que às organizações sindicais são garantidas proteções internacionalmente reconhecidas, as quais lastreiam-se, em sua grande maioria, na construção histórica do sindicalismo.

---

<sup>32</sup> PRADO, Ney. **Direito sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 1998. p. 76-79

### 3 DO IMPOSTO (CONTRIBUIÇÃO) SINDICAL

No presente capítulo, analisaremos o instituto do imposto sindical, hoje denominada contribuição sindical. Abordaremos sua natureza jurídica e o porquê de sua existência. A partir disso, teremos subsídios para avançar na pesquisa e chegarmos ao âmago de nosso trabalho.

#### 3.1 DA NATUREZA DO IMPOSTO (CONTRIBUIÇÃO) SINDICAL

Inicialmente, cumpre esclarecer que o termo “Imposto Sindical” não vem sendo mais utilizado pela doutrina especializada, que passou a denominá-lo de “Contribuição Sindical”.<sup>33</sup>

Contudo, a Consolidação das Leis do Trabalho, a partir de seu art. 578, inaugura o Capítulo III, intitulado de: “da contribuição sindical”, cuja Seção I trata “da fixação e do recolhimento do imposto sindical”.<sup>34</sup>

Assim, considerando se tratar de “sinônimos” e a fim de evitar confusão com outras contribuições arrecadas pelo sindicato, entendemos que a terminologia “imposto”, cuja significado é daquilo que se impõe, ausência de voluntariedade, mais se adequa ao instituto ora analisado.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional**. São Paulo; Atlas, 1998. p.57.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

<sup>35</sup> HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3. ed. rev. e aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2008. p. 411.

Superado tal esclarecimento, o imposto sindical é a principal fonte de receita sindical, instituída através de Lei, devida a todo integrante da categoria profissional, seja filiado ou não à entidade sindical.<sup>36</sup>

A obrigatoriedade do recolhimento da contribuição sindical anualmente, segundo lições de José Eymard Loguercio, deriva da manutenção da própria estrutura confederativa dos sindicatos, na medida em que assegura a eles sustentação financeira, independentemente da legitimidade de atuação.<sup>37</sup>

Entretanto, analisando-se o histórico de origem do imposto sindical, Sergio Pinto Martins leciona que tal tributo derivou da Constituição de 1937 – cujo estudo realizado no capítulo anterior demonstra o auge do totalitarismo brasileiro – sendo devido ao sindicato representativo da categoria, de acordo com delegação do Poder Público.<sup>38</sup>

Ou seja, o instituto da contribuição sindical, tal como é hoje, originou de um regime totalitário, onde o sindicato legitimado a representar a categoria profissional era aquele que o Estado chancelava e, por via de consequência, fazia jus à arrecadação do então imposto sindical.

A disposição expressa contida na Consolidação das Leis do Trabalho, em seus artigos 584, alínea “a”, 545 e 578 e seguintes, deriva de tal período.<sup>39</sup>

Ademais, é importante ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 recepcionou o imposto sindical, na medida em

---

<sup>36</sup> PRADO, Ney. Direito sindical brasileiro. São Paulo: LTr, 1998. p. 148.

<sup>37</sup> LOGUERCIO, José Eymard. **Pluralidade sindical: da legalidade à legitimidade do sistema sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 200. p. 54-55.

<sup>38</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional**. São Paulo; Atlas, 1998. p. 21-23.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

que dispõe em seu art. 8º, inciso IV, que a contribuição confederativa será fixada “*independentemente da contribuição prevista em lei*”.<sup>40</sup>

Em que pese não seja objeto de estudo do presente trabalho, a fim de se evitar confusão futura acerca do instituto, a contribuição confederativa é aquela de caráter associativo, fixada pela assembleia geral do sindicato, devida, somente, pelos filiados, portanto, voluntária.<sup>41</sup> Inclusive por isso, optamos, neste trabalho, por utilizar a expressão “imposto sindical”, a fim de se evitar tal dubiedade.

Portanto, o imposto sindical, no ponto de vista do Direito Brasileiro, possui natureza eminente de tributo, notadamente por decorrer de imposição legal, violando, inclusive, o princípio da liberdade sindical previsto na Convenção nº 87 da OIT.<sup>42</sup>

No mesmo norte, Sérgio Pinto Martins defende que a imposição de contribuição sindical obrigatória acarreta na violação à Convenção nº 87 da OIT, na medida em que obriga a pessoa a pagar valores ao sindicato, mesmo sem estar filiada a este.<sup>43</sup>

O Comitê de Liberdade Sindical, responsável no âmbito da OIT pelo exame de queixas e violações aos direitos sindicais efetivamente não admite tal imposição, notadamente por ser destinada a um sindicato específico e decorrer de legislação estatal. Por outro lado, admite uma *quota de solidariedade*, devida por aqueles que não são filiados à entidade sindical, mas dela se beneficiam pelas convenções e acordos coletivos firmados, desde que estipulada no instrumento de negociação coletiva.<sup>44</sup>

Por outro lado, Roberto Barreto Prado leciona que ao imposto sindical (ou contribuição sindical) não pode ser atribuída a natureza de imposto,

---

<sup>40</sup> PRADO, Ney. **Direito sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 1998. p. 148

<sup>41</sup> AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo; LTr, 2006. p. 209-210.

<sup>42</sup> PRADO, Ney. **Direito sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 1998. p. 149-150.

<sup>43</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional**. São Paulo; Atlas, 1998. p.45

<sup>44</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 411-412.

porquanto esta tem definição genérica, sem qualquer contraprestação específica. Já, aos sindicatos, as competências desenvolvidas por eles estão delineadas no art. 592 da Consolidação das Leis do Trabalho.<sup>45</sup>

Entretanto, nas lições de Arnaldo Sussekind, o imposto sindical é espécie tributária distinta, pois reúne os elementos que configuram o tributo, mas não pertence à categoria “imposto”. Nesse sentido, decidiu a Suprema Corte acerca da imunidade prevista no art. 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não estendendo os efeitos às contribuições sindicais devidas pelas pessoas jurídicas constantes no rol do referido artigo.<sup>46</sup>

Por fim, é importante ressaltar que a alteração da nomenclatura de *imposto* para *contribuição*, não afasta sua natureza jurídica de verdadeiro tributo, pois o fato gerador permanece idêntico.<sup>47</sup>

Assim, entende-se que o imposto sindical pertence ao gênero *tributo*, pois preenche os requisitos para tanto, porém não integra a espécie *imposto*.

### 3.2 DO CONCEITO DE TRIBUTO E SUAS ESPÉCIES VERSUS A CONTRIBUIÇÃO (IMPOSTO) SINDICAL

O artigo 3º da Lei nº 5.172/1966 define tributo como sendo toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa

---

<sup>45</sup> PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1984. p. 174-177.

<sup>46</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 413-414.

<sup>47</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional**. São Paulo; Atlas, 1998. p. 59.

expressar, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.<sup>48</sup>

Para a correta compreensão do conceito lançada na legislação, passa-se à análise doutrinária do artigo.

Paulo de Barros Carvalho aduz que *prestação pecuniária obrigatória* afasta a voluntariedade do sujeito passivo, devendo este efetivá-la, mesmo que contra seu interesse. Caracterizado o fato previsto na norma, ficará o sujeito vinculado ao comportamento obrigatório de uma prestação pecuniária.<sup>49</sup>

O vocábulo “*em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir*” significa que o adimplemento dos tributos poderá ser efetivado de formas representativas de moeda, como por exemplo cheque.<sup>50</sup>

Além disso, as diversas espécies tributárias não guardam qualquer relação com o cometimento de ilícitos. Por tal motivo, a obrigação “*não constitua sanção de ato ilícito*”.<sup>51</sup>

O legislador, ao prever a expressão *instituída em lei*, buscou afastar as obrigações oriundas da vontade, valorizando a máxima de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.<sup>52</sup>

Por fim, no que se refere à cobrança por *atividade administrativa plenamente vinculada*, significa que a atividade de cobrança deverá ser

---

<sup>48</sup> BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm)> Acesso em: 30 jun. 2017.

<sup>49</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. p. 25.

<sup>50</sup> PONZI, Ronaldo Luiz. **Curso de direito tributário**. Porto Alegre: Alexis. p. 37.

<sup>51</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 29.

<sup>52</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. p. 26.

pautada, estritamente, de acordo com o que estiver detalhado nas normas legais que instituíram o tributo.<sup>53</sup>

Portanto, conceituado o gênero tributo, compete-nos a análise da definição de imposto, uma vez que a Consolidação das Leis do Trabalho assim intitula a contribuição sindical.

Na definição de Paulo de Barros Carvalho, *imposto* é espécie do gênero tributo, que possui hipótese de incidência estranha à atuação do Poder Público, ou seja, independe de qualquer atividade estatal específica, gerando-se em fatos quaisquer determinados pela legislação.<sup>54</sup>

Assim, parece-nos que não se pode definir imposto sindical como pertencente da espécie tributária “imposto”.

Entretanto, seguindo o magistério de Roberto Barretto Prado, que leciona ser o imposto sindical pertencente à espécie “taxa”, passamos à análise do instituto.<sup>55</sup>

No ponto, tal enquadramento é rebatido de plano, uma vez que não se admite a graduação conforme a capacidade econômica do contribuinte.<sup>56</sup> O imposto sindical é calculado sobre a remuneração mensal, variando de acordo com a capacidade econômica.

Assim, resta-nos a análise das contribuições especiais, especificamente, àquelas de interesse de categoria profissional.

As contribuições especiais afiguram-se com duas facetas. Ora de imposto e ora de taxa.<sup>57</sup> Todavia se distanciam destas especificidades, por motivos determinantes: (i) servem para a realização de um fim específico,

---

<sup>53</sup> PONZI, Ronaldo Luiz. **Curso de direito tributário**. Porto Alegre: Alexis. p. 38.

<sup>54</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. p. 35-36.

<sup>55</sup> PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1984. p. 178.

<sup>56</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 44.

<sup>57</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva. p. 43-44

afastando a noção de imposto; (ii) sua incidência não está vinculada à determinada ação; e, (iii) base de cálculo volátil e não fixada pelo custo do serviço público ofertado.<sup>58</sup>

Dentre as fontes de receitas dos sindicatos, somente a contribuição sindical, estabelecida por lei, é que se configura como verdadeiro tributo, tanto em seu conceito, quanto no preenchimento dos requisitos para instituição e cobrança.<sup>59</sup>

Nesse sentido, aliás, foi o entendimento do Ministro Carlos Velloso, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 129.930<sup>60</sup>, externando seu entendimento da seguinte forma:

Aqui, pugna a recorrente pela imunidade do art. 19, III, “b”, da CF/67 (CF/88, art. 150, VI, “b”). Todavia, a imunidade do art. 19, III, da CF/67, dizia respeito apenas a impostos, o que não muda com a CF/88, art. 150, VI.

Ora, se a espécie tributária em discussão não é imposto, mas contribuição, segue-se a conclusão no sentido de que o acórdão que indeferiu a pretensão da autora está correto, está de acordo com a Constituição.

No caso relatado pelo Ministro, a parte recorrente busca o reconhecimento da imunidade tributária do art. 150, inciso VI, alínea “b”, da CRFB/88, que a isenta de recolhimento de impostos. O relator, por sua vez, entendeu que a contribuição sindical é espécie tributária diversa, não podendo ser alvo da imunidade acima referida.

---

<sup>58</sup> VELLOSO, Andrei Pitten. PAULSEN, Leandro. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 252.

<sup>59</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 54.

<sup>60</sup> UNIÃO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 129.930. Recorrente: Igreja Primitiva de Jesus no Brasil. Recorrido: Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Casa de Saúde, Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas, Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 07 de maio de 1991. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207578>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

Desse modo, tem-se que o imposto sindical é verdadeira contribuição especial, possuindo efetiva natureza tributária.

### 3.3 DA DIVISÃO DA ARRECADAÇÃO

O sistema sindical adotado pelo Brasil é confederativo. Ou seja, as entidades de grau superior são formadas por aglutinação de entidades de grau inferior. Tais entes (de grau superior) não possuem representação direta, apenas auxiliam na coordenação sindical.<sup>61</sup>

Portanto, as entidades se dispõem de modo vertical, em uma estrutura piramidal de três níveis: sindicatos, federações e confederações.<sup>62</sup>

Desse modo, a repartição entre as entidades que compõem o sistema confederativo, segundo à Consolidação das Leis do Trabalho, assim é realizada<sup>63</sup>:

I - para os empregadores:

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

II - para os trabalhadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;

---

<sup>61</sup> LOGUERCIO, José Eymard. **Pluralidade sindical: da legalidade à legitimidade do sistema sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000. p. 226-229.

<sup>62</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; e, NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 40. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 463.

<sup>63</sup> BRASIL. Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

- 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) 10% (dez por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário';

Percebe-se, de plano, que há uma distinção no modo de arrecadação entre o sistema sindical dos empregadores e dos trabalhadores, consubstanciada no percentual destinado à Conta Especial Emprego e Salário e para a Central Sindical.

Enquanto para o trabalhador 10% do percentual vai para a conta especial vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego e outros 10% vão para a Central Sindical correspondente, para o empregador 20% se destinam somente ao MTE.

Isso porque, as centrais sindicais são entidades associativas de direito privado, composta por organizações sindicais de trabalhadores (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.648/08) e, embora não integrem o sistema confederativo, a legislação brasileira as reconhece com representação em órgãos governamentais. No Brasil, não se reconhece centrais sindicais de empregadores.<sup>64</sup>

No entanto, esclarece Carrion que as centrais sindicais não são órgãos de defesa dos direitos e interesses das categoriais, mas, sim, entidades de representação geral que agora são beneficiadas pela contribuição sindical obrigatória.<sup>65</sup>

Aqui se mostram importantes as lições de Sérgio Pinto Martins, uma vez que atualmente o sindicato não mais exerce função delegada do Poder Público, sendo instituição eminentemente privada. Porém parte da arrecadação compulsória realizada é destinada ao Ministério do Trabalho e

---

<sup>64</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 30. ed – São Paulo: Atlas. p. 815-818.

<sup>65</sup> CARRION, Valentin. **Comentários à consolidação das leis do trabalho**. 35. ed. atual. por Eduardo Carrion. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 520.

Emprego, demonstrando que o regime totalitário de outrora remanesce na atividade sindical.<sup>66</sup>

Por fim, seguindo a doutrina de Alice Monteiro de Barros, a Constituição de 1988, ao manter o imposto sindical, perdeu a oportunidade de retirar do ordenamento jurídico pátrio um forte traço do regime corporativista.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional**. São Paulo; Atlas, 1998. p. 65-66.

<sup>67</sup> BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. rev. E ampl. – São Paulo: LTr. p. 1233.

#### 4 DA (DES)NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO DAS RECEITAS SINDICAIS ORIGINADAS DE MODO COMPULSÓRIO

Realizada a análise histórica dos sindicatos e suas proteções internacionais principais, assim como definida a natureza tributária da contribuição (imposto) sindical, passa-se ao estudo do controle externo exercido na administração pública.

Alexandre de Moraes leciona em sua obra que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.<sup>68</sup>

Pois bem.

Como comparativo, iniciamos este capítulo com análise do “Sistema S”, que segundo a Constituição Federal (art. 240) são entidades vinculadas à estrutura sindical brasileira. Tal sistema, em muito se assemelha ao sindical, na medida em que não integra a Administração Pública, não sendo parte da estrutura administrativa do Brasil.<sup>69</sup>

Apresentam-se, portanto, como entidades paraestatais, cuja natureza jurídica é de direito privado, não integrando a Administração Pública, porém atuando em prol de atividades de interesse público.<sup>70</sup>

O conceito de entidade paraestatal surgiu na Itália, para designar certos tipos de entidades corporativas; como os sindicatos.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2005. p. 258.

<sup>69</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; MONTEIRO, Vera; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Base jurídica dos procedimentos próprios de contratação dos serviços sociais autônomos**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 9-20, jan./mar. 2015. p. 09-11.

<sup>70</sup> BORGES, Alice Gonzales. **Serviços sociais autônomos: natureza jurídica**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 139-153, jul./set. 2010. p. 139-140.

Por outro lado, a natureza privativa não é absoluta. Uma das principais circunstâncias das entidades integrantes do “Sistema S” para não serem totalmente privadas é o recebimento de recursos provenientes de fonte compulsória prevista em Lei. Assim, os recursos recebidos pelos serviços sociais autônomos, muito embora de origem compulsória, não são estatais. Há uma figura híbrida no “Sistema S”.<sup>72</sup>

Aqui, vale ressaltar as lições de Marcio Pestana, o qual identificou que a arrecadação do “Sistema S” é por meio de tributo, cuja espécie denomina-se de contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas.<sup>73</sup> Tal como ocorre com o imposto (contribuição) sindical.

Os serviços sociais autônomos e as entidades de apoio (associações, fundações e cooperativas) apresentam traços comuns, pois são privadas, recebendo algum tipo de incentivo do Poder Público. Nesses termos, mostra-se possível a prestação de contas dessas entidades ao Tribunal de Contas.<sup>74</sup>

Além disso, importante ressaltar que as entidades integrantes do “Sistema S” não recebem delegação para prestar serviços públicos. Porém, desenvolvem atividades privadas de interesse público.<sup>75</sup>

Portanto, percebe-se que a semelhança entre a figura híbrida existente no ordenamento jurídico nacional dos serviços sociais autônomos, em muito se assemelha às entidades sindicais, excetuando-se, de maneira cabal, a

---

<sup>71</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini Cunha. **Serviços Sociais Autônomos**. Revista Brasileira de Direito Administrativo. v. 263 – mai./ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV. p. 138.

<sup>72</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; MONTEIRO, Vera; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Base jurídica dos procedimentos próprios de contratação dos serviços sociais autônomos**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 9-20, jan./mar. 2015. p. 12.

<sup>73</sup> MÁRCIO, Pestana. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 91.

<sup>74</sup> PEREIRA BARRETO, Silvia A.A. **A administração indireta e os serviços sociais autônomos**. Espaço Jurídico. Ano 3, n. 5 (1. sem. 2002) – São Miguel do Oeste: Arcus, 2002. p. 99.

<sup>75</sup> BORGES, Alice Gonzales. **Serviços sociais autônomos: natureza jurídica**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 139-153, jul./set. 2010. p. 141.

carga histórica do desenvolvimento destas e as proteções conferidas em convenções internacionais.

No âmbito dos serviços sociais autônomos, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deve ser finalístico, respeitando-se a autonomia de tais entidades, de modo que deva analisar se os recursos a elas destinados estão sendo direcionado para sua atividade.<sup>76</sup>

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União dispõe, em seu art. 5º, a abrangência de sua jurisdição. Dentro os incisos listados, está o V, cuja redação assim aduz: *“os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social.”*<sup>77</sup>

Compete ao Tribunal de Contas o controle externo por fiscalização. Sua função se assemelha em muito ao Poder Judiciário, inclusive seu modelo organizacional. Entretanto, em que pese a similitude, suas decisões não possuem natureza jurisdicional.<sup>78</sup> Na função de controle externo financeiro, fiscaliza os repasses desses recursos.<sup>79</sup>

Quando da edição da Lei nº 11.648/08, que reconheceu formalmente as centrais sindicais e as incluiu no rol de beneficiária da contribuição sindical anual (espécie de tributo, conforme já visto), o artigo 6º da aludida norma assim rezava<sup>80</sup>:

---

<sup>76</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini Cunha. Serviços Sociais Autônomos. Revista Brasileira de Direito Administrativo. v. 263 – mai./ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV. p. 165.

<sup>77</sup> BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. **Planalto**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 03 jul. 2017.

<sup>78</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1163-1166.

<sup>79</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva. p. 1156.

<sup>80</sup> BRASIL. Lei n. 11.648, de 31 de março de 2008. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm)> Acesso em: 03 jul. 2017.

Art. 6º - Os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, e de outros recursos públicos que porventura venham a receber.

No entanto, tal disposição foi vetada pela Presidência da República, sob o argumento de que é vedado ao Poder Público se imiscuir na organização sindical, considerando o princípio da autonomia.<sup>81</sup>

Nesse mesmo norte, Sérgio Pinto Martins defende que, acaso não fosse realizado o veto, tal artigo implicaria em clara afronta à disposição contida na Carta Maior (art. 8º, inciso I, CRFB/88). Sua ressalva reside, tão somente, no quinhão destinado à Conta Salário e Emprego. Isso porque, segundo suas razões, a receita que ingressa nos caixas das entidades sindicais (entes privados) não é pública, assim como a atividade desempenhada não é delegada do Poder Público. Alega, outrossim, que a redação contida no art. 70 da Constituição refere-se ao compromisso de prestar contas e não de haver fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.<sup>82</sup>

Denota-se, aqui, uma fulcral incongruência. Se por um lado a imposição de recolhimento da contribuição sindical é uma herança negativa do regime autoritário, bem como a adoção pelo ordenamento jurídico nacional da unicidade sindical ferem o princípio da liberdade contido na Convenção nº 87 da OIT, por outro, a intervenção estatal na fiscalização da destinação dada aos tributos arrecadados se apresenta como inconstitucional.

Sérgio Pinto Martins defende a transparência das contas sindicais à população, para que esta realize o controle das verbas arrecadas e não o

---

<sup>81</sup> BRASIL. Mensagem nº 139, de 31 de março 2008. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-139-08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-139-08.htm)> Acesso em: 03 jul 2017.

<sup>82</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 30. ed – São Paulo: Atlas. p. 818-819.

Ente Público, citando como exemplo o método adotado pelos Estados Unidos da América.<sup>83</sup>

Todavia, olvidou-se que no modelo norte-americano não se tem a imposição de recolhimento de contribuição sindical, tal como ocorre no Brasil, conforme sua própria lição em trabalho distinto.<sup>84</sup>

Nos ensinamentos de Carrion, a contribuição sindical sinaliza que a liberdade sindical não é completa, sendo, em sua ótica, uma das más opções que os países podem adotar.<sup>85</sup>

Aliás, ainda que haja proteção internacional conferida aos sindicatos, a própria redação do art. 8º de nossa Carta Magna impede a ratificação pelo Brasil da Convenção nº 87 da OIT, notadamente por ausência ao princípio da liberdade sindical.<sup>86</sup>

Contudo, a ausência de ratificação das Convenções pelo direito interno não impede sua utilização, na medida em que constituem fonte material de direito, servindo elas, por exemplo, como pedra fundamental na criação de direitos infraconstitucionais.<sup>87</sup>

Derradeiramente, nos ensinamentos de Paulo Henrique Gonçalves Portela, nenhuma das principais Convenções da Organização Internacional do Trabalho, referentes ao tema da liberdade sindical, menciona acerca do imposto sindical.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> *Idem.* p. 819.

<sup>84</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional.** São Paulo; Atlas, 1998. p. 38

<sup>85</sup> CARRION, Valentin. **Comentários à consolidação das leis do trabalho.** 35. ed. atual. por Eduardo Carrion. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 515-516.

<sup>86</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2010. p. 552.

<sup>87</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 249.

<sup>88</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitários.** 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM. p. 495.

Assim, veja-se que há uma contradição no ordenamento jurídico brasileiro quanto à liberdade sindical. Se por um lado há o respeito integral de tal instituto (não interferência estatal), por outro há a necessidade de reconhecimento do Estado para o sindicato adquirir representatividade, assim como há a imposição de contribuição sindical, que, conforme visto, é uma carga hereditária do regime totalitário, assim como vai de encontro a própria regulação laboral internacional.

Vale lembrar que a corrente administrativista, com relação ao “Sistema S”, defende um controle eficaz, que não se presta à análise de meios e formalidades, uma vez que contrário a própria Lei e à lógica. Deve-se buscar um controle finalístico, respeitando-se a autonomia e o regime jurídico privado, com vistas a garantir eficácia na atuação de tais entes.<sup>89</sup>

Quiçá seja essa a solução a ser empregada como alternativa às fraudes praticadas por dirigentes sindicais. Entretanto, tal conduta se mostra apenas um remédio que, a depender da dose e de sua ministração, pode envenenar anos de lutas e conquistas para o fortalecimento do sistema sindical brasileiro do modo independente que hoje se apresenta.

Assim, que há uma linha tênue entre o controle e a liberdade sindical.

---

<sup>89</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini Cunha. **Serviços Sociais Autônomos**. Revista Brasileira de Direito Administrativo. v. 263 – mai./ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV. p. 171-172.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O sindicalismo deve a sua existência e autonomia hoje pelas arbitrariedades cometidas no passado. Suas bases foram forjadas em terras inóspitas, passando de sistemas estatais altamente autoritários à filosofia neoliberalista que exterminou qualquer modelo associativo.

Em uma análise superficial, percebe-se que tais acontecimentos foram substanciais para a humanidade, na medida em que esta voltou seus olhos à necessidade de proteção de um direito social tão relevante: o direito do trabalho.

No Brasil, os sindicatos surgiram no início do Século XX, com o reconhecimento deles por edições de Leis. Entretanto, no curso do referido século houve diversos acontecimentos que limitaram a atuação deles, inclusive com a intervenção do Estado.

Nesse período, nasce o imposto sindical, uma vez que os sindicatos exerciam poderes delegados da Administração Pública, e nada mais coerente do que se utilizar disso para arrecadação de tributos.

Essa receita é originada, independente de filiação, sendo devida por todos que integram a categoria profissional representada por aquele sindicato.

Concomitante a tais acontecimentos, é editada a Convenção n. 87 da OIT, que trata da liberdade e autonomia sindicais, buscando a tais entidades garantias de não intervencionismo estatal, liberdade de disposição, formação e afins.

Findada a ditadura militar no Brasil e instaurada Assembleia Constituinte, promulga-se, no ano de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como a Constituição Cidadã.

Surpreendentemente, o texto constitucional manteve a contribuição sindical compulsória, extinto imposto sindical, cujas raízes são de um regime

autoritário e intervencionista, indo de encontro às proteções internacionais conferidas aos sindicatos.

Por outro lado, buscou-se na Carta Magna a proteção integral de tais entidades, com diversas disposições quanto às obrigações de não fazer por parte do Estado, na atividade sindical.

Criou-se, portanto, um *Frankenstein*: previu-se a proteção integral desses sindicatos, ao passo que se manteve a contribuição sindical compulsória (carga genética autoritária) no ordenamento jurídico brasileiro.

As Convenções da OIT que tratam da liberdade sindical não tratam de tal contribuição do modo como aplicada no Brasil. O Comitê responsável para tanto rechaça sua existência.

Durante o Governo Lula, aprovou-se o reconhecimento das Centrais Sindicais. O texto legal original previa, também, a necessidade de controle financeiro externo das entidades que possuíam receitas oriundas do tributo sindical, a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Tal passagem foi vetada pela Presidência da República, sob o fundamento de que é inconstitucional qualquer interferência estatal na administração dos sindicatos.

O presente trabalho confrontou as entidades sindicais com os serviços sociais autônomos, cuja natureza, finalidade e receita, em muito se assemelha à esfera sindical.

No “Sistema S” o Tribunal de Contas executa suas funções de modo finalístico. Isto é, não analisa todas as atividades que os serviços autônomos executam, mas, sim, se a correspondência do dinheiro arrecadado à finalidade que eles se prestam.

Por certo que no Sistema S não há a carga histórica vivenciada pelo sistema sindical, assim como inexistem proteções internacionais, sendo sua finalidade muito mais restrita. Porém, executa papel relevante na sociedade, com autonomia e liberdade.

Assim, existe uma linha tênue entre a liberdade sindical e o controle financeiro, sendo que a assunção do Tribunal de Contas como responsável para auditoria da atividade-fim das entidades sindicais pode representar o fim da autonomia delas.

Talvez a solução possa vir na formação de um Conselho Nacional formado por representantes de diversas categorias que auditem as receitas originadas da contribuição sindical e sua destinação para a atividade-fim do sindicato.

Por certo que o presente trabalho não tem o condão de finalizar a discussão, porém, trazer ao debate alternativas válidas, que respeitem a herança sindical, assim como atenuem as arbitrariedades cometidas pelos dirigentes, tornando-os ainda mais eficazes, cumprindo com seu papel fundamental na sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva.

AROUCA, José Carlos. **Curso básico de direito sindical**. São Paulo; LTr, 2006.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm)> Acesso em: 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. **Planalto**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.648, de 31 de março de 2008. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm)> Acesso em: 03 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº 139, de 31 de março 2008. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-139-08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-139-08.htm)> Acesso em: 03 jul 2017.

BORGES, Alice Gonzales. **Serviços sociais autônomos: natureza jurídica**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 139-153, jul./set. 2010.

CARRION, Valentin. **Comentários à consolidação das leis do trabalho**. 35. ed. atual. por Eduardo Carrion. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva.

DINIZ, Bismarck Duarte. **Organização sindical brasileira: a organização sindical brasileira e a pluralidade sindical no estado democrático de direito**. Cuiabá: Editora da UFMT, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3. ed. rev. e aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; e, CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoas. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

LOGUERCIO, José Eymard. **Pluralidade sindical: da legalidade à legitimidade do sistema sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000.

MANSUETI, Hugo Roberto. **Direito Sindical no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2004.

MÁRCIO, Pestana. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini Cunha. **Serviços Sociais Autônomos**. Revista Brasileira de Direito Administrativo. v. 263 – mai./ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV.

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

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Direito do trabalho**. 30. ed – São Paulo: Atlas.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; e, NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 40. ed. São Paulo: LTr, 2015.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

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

PEREIRA BARRETO, Sílvia A.A. **A administração indireta e os serviços sociais autônomos**. Espaço Jurídico. Ano 3, n. 5 (1. sem. 2002) – São Miguel do Oeste: Arcus, 2002.

PONZI, Ronaldo Luiz. **Curso de direito tributário**. Porto Alegre: Alexis

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitários**. 6. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM.

PRADO, Ney. **Direito sindical brasileiro**. São Paulo: LTr, 1998. p. 76-79

PRADO, Roberto Barreto. **Curso de direito sindical**. São Paulo: LTr, 1984.

SUNDFELD, Carlos Ari; MONTEIRO, Vera; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Base jurídica dos procedimentos próprios de contratação dos serviços sociais autônomos**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 9-20, jan./mar. 2015.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Curso de direito do trabalho**. 3ª. ed. rev. e atualiz. – Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Direito Internacional do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010.

UNIÃO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 129.930. Recorrente: Igreja Primitiva de Jesus no Brasil. Recorrido: Sindicato dos Hospitais, Clínicas, Casa de Saúde, Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas, Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 07 de maio de 1991. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=20757> . Acesso em: 30 jun. 2017.

VELLOSO, Andrei Pitten. PAULSEN, Leandro. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie**. 2. ed. rev. e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.