

Despacho do Presidente da República sobre o Parecer nº GQ-05: "Aprovo". Em 24-8-93. Publicado no Diário Oficial de 9.9.93.

Parecer nº GQ - 05

Adoto, para os fins do art. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo Parecer da lavra do eminente Consultor da União, Doutor **L.A. PARANHOS SAMPAIO**.

Sub censura.

Brasília, 24 de agosto de 1993
GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO
Advogado-Geral da União

PARECER Nº CGU/LS-03/93 (Anexo ao Parecer nº GQ-05).

PROCESSO Nº 00401.000104/92

ORIGEM: Ministério do Trabalho (Aviso GM/MTb Nº 267, de 30.07.1993).

ASSUNTO: Controvérsia entre a Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria sobre contribuição confederativa.

EMENTA: Arrecadação de contribuições confederativas. Inteligência do art. 8º, IV, da Constituição da República. Ratificação do entendimento esposado no Parecer MTPS/CJ/592/90. A norma relativa à contribuição confederativa é aplicável, tão somente, aos trabalhadores associados do sindicato, mediante deliberação da assembléia geral da respectiva representação profissional.

PARECER

I - SUMA DOS FATOS

1. O Exmo. Sr. Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, de ordem presidencial, submete a esta Advocacia-Geral da União pleito formulado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria no sentido de que seja dirimida controvérsia existente entre o setor jurídico de sobredito órgão de classe e a douta Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, sobre "se o desconto da parcela contributiva, citada no inciso IV, do art. 8º, da Constituição da República, seria feito sobre todos os componentes da categoria profissional arrolada, ou de somente sobre os associados do sindicato de base."

2. No mesmo sentido, o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho, em data de 31 de julho do corrente ano, através do Aviso GM/MTb/nº 267, encaminha cópia do Parecer CJ/MTb/nº 0163/93, que acata, a respeito da antedita matéria.

3. Constam, ainda, dos autos os seguintes documentos: I) - **exposição de motivos**, oriunda da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, datada de 11 de dezembro de 1992, dirigida à extinta Consultoria Geral da República; II) - ofício (CGR/GAB nº 811, de 16 de dezembro de 1992, expedido pelo Dr. José de Castro Ferreira, então, Consultor-Geral da República, orientando a Confederação, autora da exposição de motivos, no sentido de que remeta à Presidência da República a sua solicitação; III) - Nota nº 4123/92 (NUP - 00001.016235/92-50), da Subchefia para Assuntos Jurídicos, da Casa Civil da Presidência da República, emitindo parecer orientando a tramitação processual; IV) - requerimento redigido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria dirigido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, datado de 17 de dezembro de 1992, solicitando que seja submetida a matéria de seu interesse à extinta Consultoria-Geral da República.

4. Solicitado a opinar sobre o tema, objeto da presente matéria, passo, em seguida, a examiná-la.

II - O PLEITO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA

5. Trago à colação, no seu inteiro teor, o pedido formulado pela entidade de classe, para melhor compreensão da **quaestio juris** posta em análise:

"CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA, entidade sindical do terceiro grau de representatividade dos industriários

brasileiros, dirige-se, respeitosamente, a Vossa Excelência para expor e, afinal, requerer.

Premida por constantes resistências patronais a repasses de verbas concernentes à arrecadação de contribuições confederativas, dirigiu-se a CNTI ao Ministério do Trabalho, a fim de que fosse, ali, por parecer de sua Consultoria Jurídica, resolvido o impasse, dirimindo a opinião dessa projeção da administração direta a controvérsia sobre se o desconto da parcela contributiva seria feito de todos os componentes da categoria profissional arrolada, ou de somente os associados do sindicato de base.

Pelo OFÍCIO/GM/MTA/610, veiculou o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Trabalho em Parecer/MTA/CJ/Nº 178/92, de sua Consultoria Jurídica, onde se conclui, dentro da fundamentação abaixo transcrita, verbis:

"Ademais, "há diferença entre ser membro de uma categoria, situação automática que resulta do simples exercício de um emprego, e ser sócio do sindicato, situação que resulta de ato de vontade do trabalhador" (Amauri Mascaro Nascimento *in* "Iniciação ao Direito do Trabalho", p. 384), o que nos permite entender na esteira do magistério do Prof. Geogenor de Sousa Franco Filho, "que uma contribuição como a confederativa com mais razão não pode ser atribuída como dever a todos os integrantes da categoria, mas apenas aos associados do sindicato, porque visa a custear um sistema que ele (o não associado) não criou e do qual formalmente, não faz parte."

Ora, concessa maxima venia, não se pode encontrar razão hermenêutico-constitucional para tal dedução interpretativa, se o hipotético normativo fundamental do inciso IV, do artigo 8º, da Carta Magna fixa a possibilidade da Assembléia Geral do sindicato estabelecer o desconto em folha de pagamento, de uma contribuição pecuniária destinada ao custeio do sistema confederativo de representação sindical; entidade sindical não é "Clube recreativo", mas associação de classe a quem a lei confere poderes de ampla representatividade de categorias, econômica e profissional, detendo elas potestade jurídica não apenas de singela "representação", mas, também, de ampla "substituição" "na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas" (inciso III, do artigo 8º, da Constituição Federal). Não seria razoável entender-se que as benesses, na satisfação dos interesses supraindividuais, obtidas nas convenções ou nos acordos coletivos, firmados intersindicalmente ou entre sindicatos profissionais e empresas, abrangessem, apenas os associados do sindicato.

Por aí, suplanta essas opiniões pretensamente jurídicas o magistério admirável de UBIRACY TORRES CUOCO, ao lecionar, verbis:

"Instituir contribuição confederativa é competência do sindicato. E a única condição exigida é que seja deliberada pela assembléia geral.

Nesse particular, é esclarecedor o posicionamento de Cláudio Urenha Gomes, adiante transcrito:

"É dentro do Direito Sindical, conjugadas as regras constitucionais estampadas nos arts. 7º, XXVI, e 8º, tem-se que atribuído foi aos sindicatos, de forma irretorquível, o poder de normatização, tanto no âmbito das condições de trabalho, como de arrecadação de seu custeio". (Obra citada).

E torna-se obrigatória para todos os integrantes da categoria, tendo em vista o disposto na alínea e do artigo 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, adiante transcrito:

"São prerrogativas dos sindicatos:

a)..... b) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas".

Comentando, Eduardo Gabriel Saad assim esclarece:

"Não tem o sindicato o poder legal de tributar. O Poder Público delegou-lhe, apenas, a função de receber, de arrecadar a contribuição sindical. Não lhe é dado, porém, aumentar ou reduzir essa contribuição. O que se encerra na alínea "e", equivale à faculdade assegurada a qualquer pessoa jurídica de Direito Privado de estabelecer certas contribuições a serem feitas por seus associados, para que alguns fins sociais possam concretizar-se". (Consolidação das Leis do Trabalho Comentada, ed. LTr. 1986, pág. 355).

A expressão "impor contribuições" foi modificada pelo disposto no artigo 166, § 1º, da Constituição anterior que preferiu falar em "arrecadar, na forma da lei, contribuições..."

A partir de então não teve mais o sindicato poder contribuições.

Contudo, a atual Carta Magna voltou aos tempos anteriores de 1967, ao dar assembléia geral o poder de "fixar a contribuição" que, ABRANGENDO TODOS OS INTEGRANTES DA CATEGORIA FUNCIONAL, COMO AUTÊNTICO ATO IMPOSITIVO".

Insuperável, dessarte, a manifestação do ilustre mestre e antigo Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, publicada na revista especializada em Direito Laboral - LTr.

Postas tais considerações, suscita a CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA, por seu Presidente, que este firma juntamente com o responsável pelo Departamento Jurídico do órgão, o pronunciamento definitivo da CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA, em parecer com força vinculativa a dirimir, de vez, a controvérsia em baila."

III - O PARECER Nº 0163, EXARADO EM 15 DE JUNHO DE 1993, PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

6. Recentemente, os autos sob apreciação lograram obter o **pronunciamento** da douta Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, aprovado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado em 30 de junho do ano em curso. Do aludido parecer, os seguintes excertos:

".....3. Trata-se de pedido de pronunciamento definitivo à "Consultoria Geral da República", proposto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, visando parecer com força vinculativa a dirimir controvérsia entre aquela entidade sindical e um dos órgãos jurídicos da administração.

4. Preliminarmente cumpre argüir a violação do Princípio da Legalidade pelo qual se deve pautar todo ato administrativo.

5. Em 11 de dezembro de 1992, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria através de correspondência, encaminhou solicitação ao então Exmo. Sr. Consultor Geral da República, estava em vigência o Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, que dispõe sobre a Consultoria Geral da República, o qual em seu art. 5º, inciso III, estabelece entre outras a competência da Consultoria Geral da República, vasada nos seguintes termos: "... uniformizar a jurisprudência administrativa federal, solucionando as divergências entre órgãos jurídicos da administração". (Grifo nosso)

6. De clareza meridiana o inciso acima transcrito, donde se conclui que não havia respaldo legal nem tão pouco era pertinente a solicitação daquela entidade sindical.

7. Ocorre, ademais que, em 11 de fevereiro de 1993, foi publicada a Lei Complementar nº 73, instituindo a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, órgão este que veio a integralizar dentre outros órgãos a Consultoria Geral da República à Advocacia-Geral da União. A mencionada

Lei Complementar, trouxe em seu art. 4º atribuições do Advogado-Geral da União, e, dentre elas, a de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

8. Razão porque, entendemos, data maxima venia, não haver previsão legal, que ampare o pleito requerido.

9. Superada a preliminar, e em atenção aos termos do Aviso 168/93, por ser elucidativo e pela pertinência, transcrevemos in totum o Parecer CJ/MTb/Nº 178/92, citado pelo Requerente, cujos termos reiteramos pelos seus jurídicos fundamentos:

"Trata-se de solicitação encaminhada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, dirigida ao então Ministro do Trabalho e da Previdência Social, através do Ofício nº 0534, protocolada em 19 de fevereiro de 1992.

A referida solicitação é no sentido de que o Exmo. Sr. Ministro determine a "reunião do parecer (ou pronunciamento) que deu margem ao entendimento ora destacado para, em seguida, esclarecer que a Contribuição Confederativa é devida para todos os integrantes da categoria representada pelo sindicato e não apenas os associados".

Alega a requerente, estar recebendo "inúmeras correspondências de empresas que se negam ao desconto da contribuição para o custeio do sistema confederativo, tendo em vista que o Ministério do Trabalho e da Previdência Social já definiu que essa contribuição é devida somente pelos associados do sindicato, conforme vem afirmando a Coordenação de Relações do Trabalho". Juntam o Parecer MTPS/CJ/Nº 592/90 devidamente aprovado, e que ensejou a solicitação.

Em 26.05.92, foi protocolado nesta Consultoria Jurídica, o processo em epígrafe, para manifestação.

De fato, a Consultoria Jurídica do MTPS, pelo Parecer nº 592/90 da lavra do assistente Jurídico Gildásio Lopes Pereira, aprovado pelo Senhor Consultor em 05 de dezembro de 1990, concluiu que "a contribuição mencionada no inciso IV do artigo 8º da Carta, é aquela devida somente pelos associados do sindicato".

Nessas condições temos como incensurável o pronunciamento precedente, pelos seguintes aspectos: A matéria "in casu" acha-se inserida no Texto Constitucional de 1988, como o quarto tipo de contribuição devida aos sindicatos, intitulada de "contribuição confederativa", já que temos como consagrada a existência da "Contribuição Sindical", "mensalidade sindical" ou "contribuição associativa" e a denominada "contribuição assistencial".

A referida norma, de redação concisa, está assim redigida:

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

(...)

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

Ora, é a própria norma que em seu caput preconiza a liberdade de associação sindical, que também acha-se inserida no artigo 544 da CLT. Ao fazê-lo, dispõe de forma clara que é livre a sindicalização. Razão porque em seu inciso IV, não poderia por si só instituir uma contribuição compulsória aos não associados, já que preconiza a liberdade no "caput" do mesmo artigo.

Ademais, "há diferença entre ser membro de uma categoria, situação automática que resulta do simples exercício de um emprego, e ser sócio do sindicato, situação que resulta de ato de vontade do trabalhador"

(Amauri Mascaro do Nascimento in "Iniciação do Direito do Trabalho", p. 384), o que nos permite entender na esteira do magistério do Prof. Georgenor de Souza Franco Filho, "que uma contribuição como a confederativa com mais razão não pode ser atribuída como dever a todos os integrantes da categoria, mas apenas aos associados do sindicato, porque visa a custear a um sistema que ele (o não associado) não criou e do qual, formalmente, não faz parte.

Seguindo esta mesma corrente de entendimento, Arion Sayão Romita escreve que "a assembléia geral do sindicato é soberana, nos termos estatutários, apenas em relação aos associados. A cobrança de contribuições dos não associados, prevista no inciso IV do art. 8º, depende de prévia autorização de lei que há de ser promulgada nos termos do art. 149. "(Os Direitos Sociais na Constituição e outros estudos. São Paulo, LTr, 1991, p. 237)".

Um princípio que não se pode ignorar ao apreciar a matéria é o adágio pacta terties nec nocent, nec prosunt, ou seja, nenhum ajuste pode criar direitos ou obrigações para terceiros, sem que este concorde tacitamente, se direitos, ou expressamente, se deveres.

Assim sendo, cabe concluir, ratificando o ponto de vista anteriormente firmado no Parecer MTPS/CJ/592/90, no sentido de que a norma relativa à contribuição confederativa é aplicável, apenas aos trabalhadores associados do sindicato, mediante deliberação da assembléia geral".

IV - NO MÉRITO

7. De início, deixo de examinar a **preliminar** suscitada no **Parecer nº 0163**, da douta Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, uma vez que o **Despacho** lançado no rodapé da **Nota nº 4123/93**, da Casa Civil da Presidência da República, e o **Aviso GM/MTb/nº 267**, do Senhor Ministro de Estado do Trabalho, convalidam o pleito da interessada.

8. Embora entendendo que as manifestações dos Consultores Jurídicos, **aprovadas** pelo Ministro de Estado, têm, nas matérias ainda não apreciadas e definidas por esta Advocacia-Geral da União, preeminência inegável no que alude à interpretação do ordenamento positivo pátrio (vide a L.C. nº 73, art. 11, nº III) nas suas áreas de atuação, não me nego de exarar minha opinião a respeito da questão em tela.

9. Em princípio, parece-me não se haver afluído razões jurídicas supervenientes para alterar-se o entendimento esposado no sobredito parecer proveniente do Ministério do Trabalho.

10. Desse modo, a **conclusão** a que chegou a ilustre parecerista, Dra. **Eliana Corrêa de Aquino**, aprovada pelo eminente Consultor Jurídico, Dr. **Roberto A. O. Santos**, dilucidou a matéria, porque - **a meu ver** - afigura-se a mais consentânea com a letra e o espírito das normas constitucionais aplicáveis às associações profissionais ou sindicais.

11. A Constituição da República vigente, em disposição constante do art. 8º, **caput**, consagra a liberdade de associação profissional ou sindical, já assegurada, de modo geral, a todas as associações à exceção as de caráter paramilitar, por meio do inciso XVII, do art. 5º. Assim, nenhum sindicato poderá ser impedido de ser instituído (ou criado), desde que observado o ditame do art. 8º, nº II.

Em suma: a lei não poderá exigir qualquer autorização para fundação de sindicato, a não ser o registro no órgão competente (art. 8º, I).

12. Não se pode desconhecer, então, que a **não** ser esse **registro** no órgão competente, aliás previsto na Legislação Consolidada, ou seja, o Ministério do Trabalho, outros dispositivos que se encontram na CLT, a partir do art. 511, que tratam da intervenção do Estado na vida sindical, não foram recepcionados pela atual Carta Magna, estando, definitivamente, revogados. Apenas, o **registro** no órgão competente - que é necessário não só para determinar a personalidade jurídica da entidade, bem assim para não permitir

a fundação de mais de um sindicato por categoria - foi recebido pela Lei Maior, porque com ela se harmoniza. De resto, conforme a vontade concreta da lei, não se operam, de modo algum, a interferência e a intervenção do Estado nas organizações sindicais.

13. É lapidar, sob esse aspecto, nos **Autos de Suspensão de Segurança nº 277-5-DF**, em que figuram como **requerente** o Sr. Procurador-Geral da República e **requerido** o Superior Tribunal de Justiça, o **despacho** proferido no **Supremo Tribunal Federal** no seguinte teor:

"Despacho: Vistos. No Mandado de Segurança nº 29-DF, requerido pela Confederação Nacional da Indústria contra ato omissivo do Ministro do Trabalho, a Primeira Seção do Colendo Superior Tribunal de Justiça, por maioria de votos, deferiu, em parte, o writ, em aresto da lavra do ilustre Ministro Miguel Ferrante, assim ementado:

"Mandado de Segurança. Organização Sindical. Registro de Entidade Sindical. Atribuição. Constituição Federal, art. 8º, itens I e II.

- A Constituição Federal erigiu como postulado a livre associação profissional e sindical, estabelecendo que a lei não pode exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical persistência, no campo da legislação de regência, das regras legais anteriores que não discrepam da nova realidade constitucional, antes dão-lhe embasamento e operatividade. Atribuição do Ministério do Trabalho para promover o registro sindical, enquanto lei ordinária não vier dispor de outra forma. Atuação restrita, no caso, a verificação da observância ou não da ressalva constitucional que veda a existência de organização sindical da mesma categoria profissional em idêntica base territorial.

- Segurança em parte concedida".

14. Na parte terminativa do seu despacho, o ilustre Ministro **José Néri da Silveira**, assim entendeu, (verbis):

*"..... 6. Estando, nesses termos, sustentada a decisão, que ainda pode vir a ser reexaminada pelo Supremo Tribunal Federal, se a União dela recorrer, extraordinariamente, não cabe, na via da suspensão da segurança, pretender antecipar o Presidente do STF julgamento de mérito sobre a matéria, que dividiu a Corte a quo. Certo está, todavia, que não cabe, aqui, ver, no julgado, decisão a poder causar ameaça grave à ordem pública, mesmo visualizada esta como ordem administrativa. Anotou, no particular, com inteira propriedade, **Hely Lopes Meirelles**: "sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde - ou qualquer outro interesse da coletividade, que aconselhe a sua sustação até o julgamento final da coletividade, que Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data" 12ª ed., Rev. dos Tribunais, p. 58).*

7. Do exposto, indefiro o pedido de suspensão dos efeitos do acórdão do STJ, no Mandado de Segurança nº 29-DF (Reg. 89.72838). Publique-se".

15. Esclareça-se, por oportuno, que não foi à-toa que fiz o traslado do citado despacho para este estudo. Fi-lo para demonstrar que se o Estado, tirante o ditame ínsito no inciso I, do art. 8º, **interferir** ou **ingerir** na organização sindical estará, inapelavelmente, contrariando o regime da legalidade, indo em desencontro à determinação constitucional.

16. Aliás, nesse direcionamento, veja-se a **Instrução Normativa nº 5**, de 15 de fevereiro de 1990, pela qual a, então, Ministra do Trabalho, Drª **Dorotéia Werneck**, estabeleceu normas para o registro de entidades sindicais. **Escapa,**

efetivamente, ao Estado impor às entidades patronais o múnus de promover repasses de verbas referentes à arrecadação de contribuições confederativas.

17. Indubitavelmente - como bem salientou a parecerista do Ministério do Trabalho - a matéria aventada pela entidade confederacionista - acha-se regulada no Texto Constitucional de 88 como sendo o **quarto** tipo de contribuição devida aos sindicatos sob o título de "contribuição confederativa", já que existem como consagradas a "contribuição sindical", a "mensalidade sindical" ou "contribuição associativa" e a chamada "contribuição assistencial".

18. Note-se que a regra constitucional estampada no inciso IV, do art. 8º, da CF/88, estabelece que **"a assembléia geral fixará a contribuição que, tratando-se de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei."**

Ora, se sobredita norma confere ao empregado a liberdade de filiar-se à associação profissional ou entidade sindical (e a própria CLT assim também preconiza no art. 544, **caput**) e, diga-se de passagem, isto foi insculpido na Carta Política "a fim de evitar a implantação, no País, de uma espécie de **ditadura sindical**", conforme o entendimento de **Eduardo Gabriel Saad**, não vejo porque o inciso IV, em comento, dá ensejo a que se institua uma **contribuição compulsória aos não associados**, já que estes dispõem da liberdade de se associar ou não ao Sindicato, sendo, por conseguinte, sua tomada de posição, **um ato de vontade**, que não poderá ser **coagido** nem **imposto** por quem quer que seja.

19. No caso em tela, não é necessário sequer ampliar o que se acha no texto do inciso IV, do art. 8º. E gritantemente óbvio que, nos precisos termos do dispositivo, poderá o sindicato fixar, **para seus associados**, excluindo-se os demais, através de assembléia geral, contribuição da categoria com a finalidade de custear o sistema confederativo de sua representação, independentemente da contribuição prevista em lei.

V - CONCLUSÃO

20. Manifesto-me, desse modo, no sentido de ser acatada por esta Advocacia-Geral da União a **orientação** indicada no **Parecer CJ/MTb/Nº 0163, datado de 15 de junho do corrente ano, segundo a qual a regra relativa à contribuição confederativa é aplicável tão somente aos trabalhadores associados do sindicato, mediante deliberação da assembléia geral para o custeio do sistema confederativo da respectiva representação profissional.**

Sub censura.

Brasília, 16 de agosto de 1993.

L. A. PARANHOS SAMPAIO

Consultor da União