

IMPÔSTO SINDICAL

TEOTÔNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO

Prof. de Ciências Econômicas na Faculdade de Direito e na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de São Paulo

SUMÁRIO: *Terminologia. Natureza do sindicato. Os textos constitucionais de 1937 e 1946 a respeito. Personalidade jurídica dos sindicatos. Poder tributário. Exigência constitucional quanto à unidade orçamentária. Prestação de contas ao Tribunal. Fundo sindical. Conclusões.*

*A matéria designada para esta aula é relativa ao impôsto sindical. Cabe, preliminarmente, uma ressalva de terminologia. Não parece feliz a expressão “impôsto sindical”. O impôsto, como os senhores sabem, é uma prestação pecuniária geral e obrigatória, que o Estado exige periodicamente aos particulares para a cobertura do custo de produção dos serviços públicos gerais. Não se pode, portanto, aplicar com propriedade a denominação “impôsto” a um encargo tributário que alcança parcela apenas da população, visto que uma das características do impôsto — justamente aquela que, ao lado da uniformidade, lhe imprime a marca da justiça — é a generalidade. Ainda que geral dentro da categoria, o “impôsto sindical” é mal denominado. Melhor seria que se dissesse “contribuição sindical”, “contribuição corporativa”, “contribuição especial”, mas que não se lhe aplicasse o nome “impôsto”, que, no Brasil, até por força de lei (decreto federal n. 2.416) tem um sentido preciso, capaz de diferenciá-lo claramente das taxas e das outras formas tributárias. Entretanto, apesar dessa ressalva inicial, durante a exposição desta matéria, empregaremos seguidamente a expressão “impôsto sindical”, pelo simples fato de que ela está na lei e, bem ou mal usada, se está na lei, precisamos usá-la.

Outra advertência que vai bem de início é a seguinte: a nosso ver, êste problema do impôsto sindical é um dos mais árduos, no Brasil atual, quer no plano jurídico, quer no financeiro. Não que

* NOTA DA RED.: Aula proferida na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de São Paulo, em 6-11-50.

seja complexo em si mesmo, mas porque desnecessariamente o fizeram tal. Por isso mesmo, esta exposição é menos uma aula do que a apresentação de uns tantos pontos de vista — quem sabe se muito pessoais — a respeito do assunto. Nas aulas, comumente, se versa matéria pacífica, ministrando-se o que é corrente na doutrina, como coisa aceita sem maior debate; e quando se abordam pontos controvertidos, sempre se previne disso o auditório. Ora, não é bem isso o que hoje vou fazer. Conservando-me em plano puramente doutrinário e de direito positivo, deixando de lado conclusões jurisprudenciais, que conheço mas não aceito, procurarei expor à apreciação dos técnicos e à crítica dos doutos, num esforço construtivo, algumas idéias que poderão concorrer para normalizar-se situação que está demandando corretivo e reajuste com a nossa nova legislação constitucional.

E agora entremos em matéria. Não é possível tratar do “imposto sindical” sem fazer uma investigação a respeito da natureza do sindicato. Tal seja essa natureza, tal será também o prisma que o observador há de tomar, tanto para classificar êsse encargo entre os tributos, quanto para dizer da legalidade dêle, no estado atual da nossa legislação.

Ora, quando se pergunta “que é o sindicato?” — aí começam as dificuldades. Não desejando ficar no plano único e estrito da lei ordinária, preferimos transportar-nos ao da lei constitucional, a fim de procurar o material que se nos ofereça para a formulação de uma resposta.

Começemos em 1891, pois a nossa velha Constituição imperial de 1824 não tinha mesmo que se preocupar ainda com o sindicalismo. Partindo, pois, de 1891, já viremos de bem longe.

Sobre o problema “sindicato”, especificamente, era omissa a nossa primeira Constituição republicana. Consignava, entre as garantias individuais, a liberdade de associação (art. 72, § 8.º), cabendo aí a possibilidade de sindicalização que, conseqüentemente, seria livre e plural, embora sem explícita referência do texto, mas como única decorrência dêle.

Discutida e votada em ambiente inçado das maiores dificuldades, a Constituição de 1934 se apresentou como um conjunto de compromissos entre bancadas orientadas por princípios os mais díspares. Conquanto não tenha, por isso mesmo, uma diretriz muito firme, não se pode, entretanto, negligenciar a orientação social-democrática predominante, que, no tocante às doutrinas sociais e econômicas, a filiam de certo modo à obra legislativa de Weimar.

Nessa Constituição de 1934, diz o art. 120: “Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei. — Parágrafo único: A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos.”

Ora, a pluralidade sindical e a completa autonomia do sindicato não se compadecem com a personalidade de Direito Público. E' certo que aquela Constituição deu aos sindicatos funções de alta relevân-

cia, instituindo a chamada “representação classista” (art. 23 e seus parágrafos), erigindo a representação das profissões à altura de princípio impostergável pelos Estados (art. 7, I, “h”) e estabelecendo uma Justiça do Trabalho de base paritária. Apesar, entretanto, de tão preeminentes marcas de atenção, não nos parece que a Constituição de 1934 tenha feito do sindicato uma pessoa jurídica situada no Direito Público. Antes nos parece, como há pouco dissemos, que, olhado o problema com olhos de jurista, se imporá a conclusão de que tais desvelos sindicais do diploma de 1934, com o fazerem do sindicato um ente jurídico plural e “completamente” autônomo, lhe imprimiram irrecusável personalidade de Direito Privado, única compatível com aquelas duas qualidades constitucionais do sindicato.

De modo que, em nossa opinião, desprezadas certas aparências, o sindicato da Constituição de 1934 era uma pessoa jurídica de Direito Privado. Isto, porém, não é pacífico, pois muita gente não pensa assim.

Mas a Constituição de 1934, como os senhores sabem, durou pouco mais do que as velhas e famosas rosas de Malherbe... Dentro de pouco tempo, ela feneceu e, a 10 de novembro de 1937, lá se foram as suas últimas pétalas... Veio o Ato Institucional desta última data, em que a estrutura jurídico-política do Brasil mudou radicalmente de aspecto, tomando os órgãos sindicais dos diversos graus — então sim — um vulto verdadeiramente extraordinário, porque passaram a ser como que a envergadura do novo regime. Este era de natureza corporativa. A Carta de 1937 o dizia expressamente, no seu art. 140: “A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos dêste e exercem funções delegadas de poder público”.

Por seu lado, dizia o art. 138: “A associação profissional ou sindical é livre. Sòmente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a êles funções delegadas de poder público”.

Vejam os senhores até onde foi a Carta de 1937: ela deu ao sindicato, além de funções delegadas de poder público, o próprio poder tributário.

Criou-se, assim, um Estado corporativo em que se procurou fazer da economia nacional a infra-estrutura da organização política, revestida a produção de um caráter unitário e nacional, através da conciliação de nossas forças vivas, das energias produtoras do País, num regime paritário, com sindicatos de empregados e de empregadores que se deveriam federar, confederar e, finalmente, constituir-se em Corporações, que seriam a cúpula.

Dando ênfase à natureza dessa estrutura jurídico-econômico-política e desejando bem fixar as diretrizes do regime, assim como os princípios que informaram o legislador constituinte, a Carta de 1937 assentou ainda as disposições dos arts. 38, 57 e 61, dos quais se infere a natureza do novo sindicato entre nós existente desde 10 de novembro daquele ano.

Depois de determinar, no art. 38 citado, que o Poder Legislativo seria exercido com a obrigatória colaboração de um Conselho Nacional de Economia, foi dada pela Constituição de 1937 larga projeção às classes na composição do Conselho, que ficou, ao mesmo tempo, incumbido de exercer a verdadeira direção e orientação da vida econômica do País (arts. 57 e 61).

Do exposto se vê que o sindicato de 1937, além de único (sindicalização livre, mas um só reconhecido pelo Estado) e de detentor de funções delegadas do poder público, surgia armado de poder tributário próprio, constituindo uma das peças do mecanismo estatal, conforme a expressa declaração do citado art. 140.

De suma relevância, ao fixar-se a natureza da personalidade jurídica do sindicato, é a outorga que lhe foi feita de poder tributário. Cumpre bem observar que, pelo texto do art. 138 da Carta de 1937, não era necessário que o “impôsto sindical” fôsse criado por lei federal, porque o sindicato estava armado do poder de instituí-lo por autoridade própria. Ora, o poder tributário é uma inerência da soberania, que é a qualidade característica típica do Estado — pessoa jurídica de Direito Público — por força da qual êle se auto-determina.

Estas considerações bastam para eliminar qualquer possível dúvida sôbre a natureza jurídica do sindicato de 1937. Ela era, sem possíveis vacilações, uma pessoa jurídica de Direito Público. Isto, no caso de não se pretender ir além, para o efeito de proclamá-lo mesmo um órgão do Estado, integrado na estrutura corporativa dêste, conforme o art. 140 já várias vêzes invocado.

Normal, portanto, dentro de um tal regime, a existência de um tributo graças a cuja renda o sindicato vivesse e realizasse seus fins. Inegável, por outro lado, a êsse encargo pecuniário impôsto à categoria, o caráter de um “tributo”, ou seja de produtor de uma receita pública. De Direito Público e com poder tributário próprio era o ente jurídico que o reclamava; públicos quase todos os fins a que se destinava a renda dêsse tributo.

Por outro lado, era certo que a Carta de 1937 não consignava nada que se parecesse, nem de longe, com o dispositivo do atual parágrafo 34 do art. 141 da Constituição de 1946, segundo o qual a legalidade de qualquer exigência fiscal (qualquer “tributo”, diz o texto) fica sujeita à prévia criação do tributo em lei e à consignação orçamentária anual de autorização para arrecadar.

Funcionava, pois, o sindicato de 1937 a pleno regime, sem qualquer embaraço de ordem legal, quanto ao tributo que lhe foi deferido e que êle poderia exigir até “ex-proprio marte”. Legítimas e

conformes com o espírito do regime as prerrogativas do sindicato mencionadas pela lei ordinária (Consolidação das Leis do Trabalho, art. 513 e suas alíneas), constantes da designação de representantes para a integração de certos órgãos públicos, imposição de contribuições e outras de igual relêvo.

Dentro de uma tal estrutura estatal, qual a essência da contribuição paga ao sindicato?

Pesquisadas a origem e a essência dessa contribuição, verifica-se a sua perfeita consonância com a natureza do sindicato de 1937 e com a organização estatal corporativa. Contribuições grupais do tipo do nosso chamado “impôsto sindical” não são novas, como formas tributárias. Foram comuns na Idade Média e remontam mesmo à Idade Antiga.

Tangorra, depois de considerar que a passagem da figura da taxa para a do impôsto ocorre historicamente através das chamadas “contribuições especiais”, dedica algumas páginas à apreciação dos estudos feitos por Sax sobre essas contribuições, estudos êsses que Ferraris resumiu notavelmente em sua monografia sobre “L'imposta militare e la teoria delle imposti speciali” (Roma, 1911, ps. 38 e seg.) (Tangorra, *Trattato di Scienza della Finanza*, Soc. Edit. Milano, 1915, ps. 630 e segs.). Entre as várias hipóteses que, na opinião de Sax, geram o aparecimento dessas formas tributárias especiais, salienta-se a seguinte: “*o il gruppo speciale viene costituito come corporazione, e i suoi membri con propria tassazione, con le norme segnate della legge, stabiliscono l'onere pecuniario occorrente e provvedono al conseguimento dello scopo*” (Tangorra, op. cit., p. 631).

Apreciando essa hipótese, ao lado de outros, Tangorra declara: “*Da parte nostra siamo disposti ad accettare solamente in parte la dottrina del Sax, e cioè a riconoscere il carattere di imposte speciali a quelle che si dissero di carattere consociativo e corporativo, e non a quelle altre detti di carattere compensativo o peregrinativo. Ciò che dà all'imposto speciale una particolare impronta finanziaria, e che la distingue da tutte le altre imposte, è l'essere sempre corrisposta da un determinato gruppo sociale, per provvedere ad uno o più bisogni collettivi affatto propri del gruppo e che, d'ordinario, non possono riscontrarsi se non in gruppi analoghi*” (Tangorra, op. cit., p. 633).

Afinal, esclarecendo em definitivo o assunto, o mesmo autor (op. cit., p. 634) ajunta: “*Noi siamo, quindi, di avviso che le sole imposte meritevoli di essere riguardate come tributi speciali siano le imposte di gruppo, siano esse di carattere consociativo o corporativo, e semprechè il loro provento venga direttamente destinato a provvedere a bisogni propri del gruppo; senza escludere che, in certi casi, dalla soddisfazione dei bisogni del gruppo possa derivare vantaggio diretto od indiretto anche ad altri componenti il corpo sociale, chè non facciamo parte del gruppo e che non siano perciò obbligati a corrispondere il tributo*”.

Vêem os senhores que o nosso atual “impôsto sindical” é bem conhecido como contribuição grupal e se harmoniza perfeitamente com

a estrutura econômico-jurídico-política que o Brasil adotou em 1937. Tôda vez que uma coletividade ligada por um certo número de interesses comuns se organiza em molde corporativo, manifesta-se a tendência de obter, no seio do próprio grupo, os recursos necessários à realização dos fins grupais.

Uma única ressalva faríamos quanto à situação existente em 1937, no plano sindical. Seria a seguinte: desde que parece indiscutível ser o “impôsto sindical” um gerador de receita pública, como tal devendo ser considerado tudo que o sindicato recebia por força desse “impôsto”, não nos parecia constitucional, já no regime de 1937, que o sindicato prestasse contas de sua gestão financeira senão ao Tribunal de Contas instituído pelo art. 114 da Carta de 10 de novembro. O Tribunal de Contas, segundo o texto, era o competente para “julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”. Em tais condições, sendo o produto do “impôsto sindical” “dinheiro público”, o sindicato estava obrigado a prestar suas contas àquêl Tribunal e eram, já então, manifestamente inconstitucionais os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho que determinam de modo diverso. Cumpre dizer, antecipando o nosso pensamento e para não termos de retornar a êste assunto, que continuamos a entender que o sindicato, atualmente, pelo regime da Constituição de 1946, deve suas contas, como antes, ao Tribunal de Contas (Const. de 1946, art. 77, inciso II). Não vemos, em verdade, como fugir a essa conclusão. Ou o sindicato é pessoa de Direito Privado que, por permissão especial da lei, manipula e emprega fundos de natureza pública (porque são receitas provenientes de um tributo) e, neste caso, seus dirigentes são “responsáveis por dinheiros públicos” (Const., art. 77, II); ou o sindicato é pessoa de Direito Público, de natureza autárquica, e então, com mais razão ainda afirmamos o nosso ponto de vista, porque o Tribunal de Contas é o competente para julgar as contas dos “administradores das entidades autárquicas” (Const., art. 77, II, *in fine*).

Mas vamos deixar o sindicato de 1937, para estudarmos o de 1946.

Se é certo que, feita a ressalva referente à prestação das contas, tudo mais nos parecia claro, por coerente com o regime da Carta de 1937, relativamente aos sindicatos, não é menos exato que o advento da Constituição de 1946, atualmente em vigor, deu nova vida a uma série de dúvidas e de obscuridades. Essas dúvidas tomam importância maior, quando se considera que a atual legislação sindical é de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), tendo sido formulada em atenção à Carta de 1937, razão pela qual há em seu bôjo vários dispositivos que se tornaram inconstitucionais ou que, dada a mudança de natureza do regime, perderam sua razão de ser.

Na verdade, com o advento da atual Constituição, a importância do sindicato ficou muito afetada. Deixou o Sindicato de ser a célula de uma infra-estrutura econômica e social, posta na base de um regime corporativo. Os próprios têrmos em que a Constituição vigente institui o sindicato revelam quanto a sua estrêla empalideceu. Em

vez de se espraiar numa série de atribuições e de características constitucionalmente deferidas, o atual art. 159 da Constituição diz apenas: “É livre a associação profissional ou sindical, sendo regulados por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público”.

Vale êsse texto por dizer que, salvo a estipulação da liberdade de associação, tudo mais tocante ao sindicato foi enviado à lei ordinária. Mas num ponto a Constituição amputou, e gravemente, as atribuições e poderes do sindicato: foi quando lhe retirou o poder tributário. Na verdade, o § 34 do art. 141 da Constituição de 1946, ao estabelecer que só em lei (feita, portanto pelo Congresso Nacional) se pode criar ou aumentar impostos, *ipso facto* cassou o poder de tributação que a Carta de 1937 tinha conferido ao sindicato e, também, tornou inconstitucional o texto da alínea “e” do art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho. Já agora o sindicato não pode — como podia no regime de 1937 — “impor contribuições” aos que participam da categoria.

Isto, porém, não é tudo. A letra “c” do citado art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho perdeu por completo sua importância. Dos antigos órgãos de cuja estrutura participava antes o sindicato (Poder Legislativo, Conselho de Economia Nacional, etc.), só um permanece com natureza paritária: é a Justiça do Trabalho. Tudo mais, neste terreno, o sindicato atual perdeu.

Tal é a amplitude que a Constituição deu à ação do legislador ordinário, que êsse pode acabar por reduzir a um mínimo o poder de representação da categoria, não lhe dando também funções delegadas. A nosso ver, nem mesmo a unidade sindical, com base no sindicato único reconhecido, ficou preservada, pelo art. 159 da atual Constituição.

Será, então, de se perguntar que é que resta do sindicato de 1937.

E a resposta é só uma: o sindicato é hoje um órgão de colaboração com o poder público e de defesa dos interesses da categoria. É certo que apresenta a peculiaridade de ser alimentado por uma receita pública, proveniente de um tributo especial, que a lei criou em seu favor (porque o sindicato já agora não poderia criar tributos por si mesmo). Mas bastará isso para atribuir-lhe claramente personalidade jurídica de Direito Público? Parece que não. O sindicato paga selos e taxas (Cons. das Leis Fiscais, arts. 550, § 1.º, e 567-568). Sua dívida ativa goza dos privilégios da dívida ativa da Fazenda Pública, mas não tem fôro especial, nem a lei diz que a ação, embora executiva, seja a do decreto federal 960, que regula os executivos fiscais (Cons. das Leis do Trabalho, art. 606, § 2.º).

Ainda mais: no caso do sindicato criar dificuldades à execução de diretrizes econômicas emanadas do Presidente da República, sofre êle a pena da cassação da carta de reconhecimento, ou seja, sofre pena capital, que equivale à sua supressão. Ora, isto não é normal nos

órgãos de Direito Público. Estes estão sempre sujeitos a uma disciplina hierárquica e, em caso necessário, o superior modifica a direção do órgão subordinado, punindo administrativamente os diretores ou demitindo-os das funções, mas nunca extingue o órgão, a título de penalidade. Essa extinção é pena reservada pelo poder público para as entidades privadas.

Em resumo, o que se vê é que a lei tirou ao sindicato tudo que era importante como função ou prerrogativa, só lhe deixando atividades mais ou menos secundárias e umas tantas características que são próprias das pessoas jurídicas privadas.

De tudo isto, o resultado é que, em face da Constituição de 1946, ficamos postos em grande confusão. E a pergunta ressurgiu: que é o sindicato? Da resposta a essa pergunta, agora como dantes, importantes conseqüências decorrem no campo do “impôsto sindical”.

Alguns autores, como o Prof. Cesarino Júnior, defendem arduamente a personalidade jurídica de Direito Público do sindicato. Oscar Saraiva e Erimá Carneiro, procurando classificar as autarquias, defendem igual ponto de vista.

Já não se dá o mesmo com Temístocles Cavalcânti. São dêle estas palavras:

“A personalidade de direito público consiste antes de tudo em uma forma de participação na atividade do Estado, naquilo que êle tem de essencial, assim como pelo exercício do poder de império. Ê de notar, porém, que não basta o exercício de alguns dêsses atributos para considerar-se como tal uma associação; é ainda indispensável uma integração mais ou menos completa no aparelho do Estado e um laço de subordinação variável com a natureza da instituição.

Na classificação que temos feito das entidades autárquicas que participam das atividades do Estado, por um processo de descentralização, omítimos propositadamente os sindicatos, por isso mesmo que, intervindo na sua vida econômica e social, o sindicato se caracteriza pela sua autonomia, pela sua personalidade própria, representando interesses peculiares a cada uma das parcelas das atividades sociais e econômicas que participam na sua formação.

A capacidade política que representa, também não constitui argumento bastante, porque isto importaria em reconhecer ao indivíduo uma situação jurídica que êle não tem, pelo simples fato de contribuir para a formação dos órgãos do Estado, e constituir uma unidade política preponderante na sua vida.

Ê bem verdade que sob o ponto de vista funcional (uma das manifestações de sua atividade), o sindicato representa alguma coisa de vital e preponderante na Constituição do Estado moderno, mas, por outro lado, considerado em sua essência, em sua vida íntima, o sindicato é uma expressão social dos interesses individuais considerados sob um prisma peculiar. E, como tal, participa êle da vida do Estado.

Os interesses de ambos nem sempre são comuns, muitas vèzes tem o sindicato de lutar contra o Estado, perante êle tem de fazer valer os interesses do grupo social ou econômico que representa e conjuga.

Por conseguinte, a sua função pública exprime-se principalmente como uma manifestação de uma atividade individual, com reflexo na vida pública.” (Temístocles Cavalcânti, *Constituição Federal Comentada*, vol. IV, ps. 50 e segs., Rio, 1949, edit. José Konfino).

Não desejamos alongar esta citação, mas o ilustre autor prossegue, páginas a fora, no desenvolvimento de impressionante argumentação.

Por nossa parte, inclinamo-nos a marchar ao lado de Temístocles Cavalcânti. Entendemos que, com a transformação constitucional havida no País, mudados que foram os princípios informativos da nossa estrutura jurídico-política, assim como as bases da ordem econômica, o sindicato passou a ser uma pessoa jurídica de Direito Privado, encarregada da defesa de interesses grupais junto ao Estado e muitas vèzes contra o Estado, funcionando como órgão de colaboração com a administração pública, tal como acontece com tantas outras entidades privadas. Em especial atenção a essa função colaboradora e, tendo em vista razões de ordem histórica, a nossa lei constitucional atual não excluiu a possibilidade do sindicato manter-se e realizar os seus fins através do recebimento de uma contribuição de natureza tributária, criada em lei, geradora de uma verdadeira receita pública. Isto, porém, não basta para imprimir-lhe o caráter de pessoa jurídica de Direito Público. Quanto às demais relações entre o Estado e o sindicato, no regime vigente, com Temístocles Cavalcânti, nós também as consideramos como manifestações do poder de polícia do Estado, poder que êste último exerce sôbre as sociedades anônimas e outras pessoas privadas, sem que com isso as torne públicas.

A verdade, porém, é que a solução do problema é opinativa e depende de interpretação. Ela pode variar, inclusive na jurisprudência. Ora, nada menos conveniente do que a perduração destas dúvidas, em assunto de tão capital importância.

Vamos, pois, examinar rapidamente quais as conseqüências que, no terreno do impôsto sindical, defluem de um e de outro ponto de vista, para, a seguir, procurarmos uma vereda certa, no plano legal.

Suponhamos que estejam com a razão os que consideram o sindicato, no Brasil, depois de 1946, como uma pessoa jurídica de Direito Privado. Neste caso, antes de mais nada, torna-se estranhável que se tolere, por simples motivos de tradição histórica, o fato excepcional de uma pessoa de Direito Privado continuar autorizada a perceber uma receita pública (o produto do “impôsto sindical”). E’ essa uma situação aberrante das linhas mestras da nossa atual estrutura constitucional, representando caso único, porque outras entidades que se alimentam de receitas públicas entre nós, tais como os diversos Institutos econômicos e securitários, essas são claramente autárquicas e, como tais, de natureza pública.

Isso, porém, não é tudo. Uma outra conseqüência da prevalência dêste ponto de vista seria a manifesta inconstitucionalidade de vários dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, na parte referente à organização sindical, alguns dos quais já apontamos. Igualmente, cumpre acentuar, em que pese a todo o respeito devido à jurisprudência em contrário, a necessidade de ajustar-se o “impôsto sindical” às exigências do art. 141, § 34, da Constituição de 1946. Esse texto reclama, para que seja legítima a arrecadação de qualquer “tributo” (veja-se bem: “tributo”, o que é importante, porque a expressão “tributo” como gênero que é, abrange tôdas as espécies de receita pública) que o mesmo seja criado, ou aumentado, em lei e que haja autorização orçamentária anual para essa arrecadação. Ora, o “impôsto sindical” atual foi criado em lei, mas é percebido sem atenção à segunda exigência do § 34 do art. 141 da Constituição, porque se arrecada independentemente da autorização orçamentária anual. Finalmente, importa recordar que o sindicato atual, qualquer que tenha sido a larga margem de arbítrio deixada ao legislador ordinário pelo art. 159 da Constituição, não poderá, de modo algum, continuar a ter poder tributário próprio, como tinha o sindicato de 1937. Já acentuamos que a letra “e” do art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho é hoje inconstitucional. A lei ordinária não pode continuar a conferir ao sindicato um poder que só excepcionalmente se desloca das mãos do Estado, e do qual o sindicato de 1937 só dispunha porque o texto constitucional de então lhe fizera expressa outorga de tal poder. Sob a Constituição atual, não só o art. 159 deixou de conferir ao sindicato a excepcionalíssima prerrogativa, mas também ficou declarado expressamente que o poder tributário é exclusivo da soberania nacional, quando o § 34 do art. 141 declara que *só em lei* podem ser criados ou aumentados tributos. Outra estranha situação que se cria, admitido o sindicato atual como pessoa privada, é a das suas necessárias relações com o Tribunal de Contas da República. Já, há pouco, fizemos ver que, sendo o produto do “impôsto sindical” uma verdadeira receita pública, o sindicato deve contas de sua aplicação àquêl Tribunal, visto que os diretores do sindicato são “responsáveis por dinheiros públicos”, nos têrmos do art. 77, inciso II, da Constituição atual; e, neste passo, ainda, nos parece manifesta a inconstitucionalidade da Consolidação das Leis do Trabalho, ao assentar regime diverso de prestação de contas.

Procuremos agora indagar das conseqüências do outro ponto de vista. Aceitemos como certa, *gratia argumentandi*, a opinião segundo a qual o sindicato é pessoa jurídica de Direito Público, mesmo depois da Constituição de 1946. Neste caso, a nosso ver, desaparecem as razões de estranheza, que manifestamos, em tôrno do fato do sindicato alimentar-se de uma receita pública. Desde que se lhe reconheça natureza pública e qualidade autárquica o fato passa a ser normal. Muitas são as nossas autarquias em idênticas condições. Também não seria de estranhar-se a obrigação da prestação de contas ao Tribunal de Contas da República, pois tal obrigação se tornaria mesmo expli-

cita na lei constitucional, quando esta alude aos “administradores das entidades autárquicas” (art. 77, inciso II, *in fine*). Nem por isso, entretanto, ficaria o sindicato, no tocante ao “impôsto sindical”, livre da necessidade de se enquadrar nas exigências do § 34 do art. 141 da Constituição. Não tendo poder tributário próprio, mas vivendo de “tributo” criado em lei federal especialmente para êle, o sindicato atual, no Brasil, está evidentemente desatendendo ao segundo requisito da legitimidade da arrecadação de qualquer tributo, que é a autorização anual, no orçamento, para essa arrecadação. Dir-se-á que outras autarquias também assim estão agindo. Ora, o êrro alheio não escusa o nosso. As outras autarquias também estão, a nosso ver, agindo inconstitucionalmente neste terreno. Irretorquivelmente explícito é o texto constitucional em suas palavras iniciais: “*Nenhum tributo será exigido ou aumentado, etc.*” Em face de tão clara expressão, sendo certo que as receitas das autarquias provêm de “um tributo” (seja do chamado “impôsto”, contribuição ou o que quiserem), não há fugir à solução constitucional única: consignar anualmente a previsão da receita proveniente dêsse tributo no orçamento e entregar a União tal receita aos sindicatos e às demais entidades autárquicas, que vivem de receitas públicas. Para atender à vida autônoma de tais entidades, autonomia essa que lhes é essencial por fôrça de sua qualidade autárquica, a entrega daquelas receitas, por parte da União, deveria ser feita globalmente, no início de cada ano ou ainda tal entrega poderia ser em regime mensal de duodécimos, vivendo — em qualquer dos dois casos — aquelas entidades com seu orçamento próprio, sua administração autônoma e sua prestação de contas direta ao Tribunal de Contas.

Por seu lado, a União, em seu orçamento, classificaria tais receitas, a serem entregues às autarquias, entre aquelas denominadas “especiais” pelo Código de Contabilidade da República e que assim se definem: “Como receita especial considera-se o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial...” (Código de Contabilidade, art. 83).

Sem dúvida que os sindicatos, por motivos de ordem puramente empírica, tal qual como as demais autarquias, não desejam que as coisas assim se processem. Alegam-se razões várias, entre as quais a complicação burocrática, que convém evitar, assim como um possível retardamento da entrega dos recursos, por parte da União. Tais práticas não invalidam a tese jurídica. Os princípios constitucionais explícitos estão acima dessas contingências práticas.

Também não desconhecemos que certa jurisprudência já houve como válida a arrecadação de um adicional ao impôsto de renda, que não tinha vigência no ano financeiro; e mais: sabemos que a própria arrecadação do “impôsto sindical”, tal como agora se processa, foi considerada, apesar da clareza do § 34 do art. 141 da Constituição, como válida e legal. Do ponto de vista doutrinário, o argumento jurisprudencial não colhe. Em ambas as hipóteses viram-se os Tribu-

nais no duro dilema de salvar a pureza dos princípios à custa de graves prejuízos pecuniários à Nação, ou de evitar tais prejuízos, ainda que com manifesto dano aos princípios. Compreende-se que em tal conjuntura a jurisprudência se orientasse pela forma como se orientou, mas o sacrifício da pureza dos princípios foi manifesto.

Do exposto se vê que, seja pessoa jurídica pública, seja pessoa privada, o certo é que a legislação sindical ordinária está reclamando um urgente reajuste com a nova Constituição. Da inadaptação da lei ordinária à lei básica estão surgindo dúvidas sérias em muitos pontos, notadamente no terreno do “impôsto sindical”. E diante dessas dúvidas, as soluções não podem continuar a ser de mero compromisso entre os princípios jurídicos, em sua pureza, e as conveniências práticas da vida do País. Nada aconselha que se permita a perduração dessa desconformidade entre a realidade e os princípios jurídicos consagrados constitucionalmente.

Então, que fazer?

A resposta é simples: apressar uma revisão da lei sindical ordinária, a fim de colocar o sindicato dentro da constitucionalidade, no tocante ao “impôsto sindical” e a todos os demais tópicos em que haja divergências.

Apesar de termos adotado uma estrutura jurídico-política de bases inteiramente diversas das de 1937, o certo é que o sindicato continua sendo um órgão útil à vida da coletividade, que precisa ser mantido, embora com poderes e funções mais restritos agora. Por outro lado, o sindicato, privado de uma contribuição obrigatória, que o alimente e que lhe possibilite uma eficiente realização de seus fins, perde na prática a sua expressão e se torna um mero símbolo. Nestas condições, nada aconselha a que se deixe, por mais tempo, o chamado “impôsto sindical” na situação atual de manifesta ilegalidade de sua arrecadação, exposto a ser considerado como ilegal, quanto à sua exigência, por uma jurisprudência ulterior mais ortodoxa e mais apegada aos princípios.

Convém eliminar, em lei ordinária, tôdas as dúvidas que agora se apresentam e que resultam do fato de ser a lei atualmente em vigor uma vivência de um passado superado, que consagrava estrutura totalmente diversa e colidente com a atual, tanto no plano político, como no econômico e no social, com os necessários reflexos no jurídico.

Somos, pois, de opinião:

a) que embora não a tenha desde a Constituição de 1946, a personalidade pública do sindicato deve ser restaurada, embora com poderes mais reduzidos, compatíveis com a nova lei básica;

b) que, com denominação mais adequada (contribuição especial, contribuição sindical, contribuição trabalhista, ou outra) seja mantido o “impôsto sindical”, cuja arrecadação consideramos agora como ilegal;

c) que essa contribuição se enquadre no orçamento federal, anualmente, em atenção ao § 34 do art. 141 da Constituição, sendo entregue pela União aos sindicatos, seja globalmente, no comêço do

ano, seja em regime de duodécimos iguais, vivendo o sindicato com orçamento próprio, em completa autonomia financeira;

d) que sendo essa contribuição, evidentemente, um “tributo”, de modo que o seu produto é uma receita pública, o sindicato preste contas ao Tribunal de Contas federal;

e) que, no orçamento da União, a receita proveniente da contribuição sindical seja classificada como receita especial, vinculada a fim determinado, na forma do art. 83 do Código de Contabilidade da República.

Essas as linhas mestras que aconselharíamos para uma reforma da legislação sindical ordinária, cuja urgência se deve encarecer, reforma essa que, tendo por objetivo reajustar o sindicato à nova lei constitucional, iria, na realidade, salvar a existência do sindicato e os recursos sindicais de surpresas possíveis no futuro, com prejuízos para o interesse público.

Essa reforma teria de alcançar também o “fundo sindical”. Tal como hoje existe, podem-se suscitar dúvidas sérias, relativas à legalidade. Sua existência atual colide com o princípio constitucional da unidade orçamentária, consagrado pelo art. 73 da Constituição de 1946, por força do qual “tôdas as rendas e suprimentos de fundos têm de se incorporar obrigatoriamente à receita”, não se permitindo a existência de recursos públicos fora do orçamento. Aliás, digamos de passagem, essa regra vale inclusive para tôdas as autarquias. Uma solução para o “fundo sindical” seria a do estabelecimento de largos planos plurienais, inclusive de obras, em cuja execução se iriam absorvendo, anualmente, mediante o voto do Congresso, determinadas somas. Destarte se satisfariam, a um só tempo, os princípios da unidade orçamentária e da anualidade, proporcionando-se, ao mesmo tempo, um primeiro montante de recursos monetários, que poderiam ser utilizados para atuação conjuntural, em política financeira cíclica. Esta utilização poderia destinar-se, inclusive, a objetivos que modificassem a conjuntura em sentido mais favorável às classes trabalhadoras.

Tais considerações precisam de ser também atendidas em uma urgente e necessária reforma da nossa legislação sindical ordinária.

Aqui encerramos esta aula. Como dissemos de início, ela encerra uma longa série de pontos de vista pessoais, vários deles em colisão até com soluções jurisprudenciais já adotadas. Estamos, porém, cren-tes em boa-fé nas opiniões que apresentamos e na necessidade urgente do esclarecimento, em lei, das dúvidas que aventamos. Por isso temos a ousadia de supor que êste trabalho tenha, também, seu lado positivo e construtivo, não ficando no terreno da simples crítica destruidora. Sôbre uma possível utilização do “fundo sindical” como elemento de política conjuntural de caráter cíclico, em benefício dos trabalhadores, haveria algo interessante e novo a tratar, talvez. Mas urge encerrar esta aula, que já vai longa.