

## **PARECER Nº                   , DE 2004**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.125, de 2004 que *Susta os efeitos da Portaria nº 169, de 13 de abril de 2004, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.*

RELATOR: Senador **JOSÉ JORGE**

### **I – RELATÓRIO**

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.125, de 2004, que tem por finalidade sustar os efeitos da Portaria nº 160, de 13 de abril de 2004, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.

Ao justificar sua iniciativa, o autor da proposição alega:

A Portaria baixada pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego está eivada de vício constitucional, pois não compete ao Ministro disciplinar a presente matéria, exorbitando a competência da autoridade ministerial.

A Portaria, que se pretende seja sustada, dispõe sobre a incidência e o desconto, em folha de pagamento de salários, das contribuições instituídas pelos sindicatos.

Por meio desse instrumento, o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, com base no inciso IV, art. 8º da Constituição Federal, nos arts. 513 e 545 da Consolidação das Leis do Trabalho, no Precedente Normativo nº 119 do Tribunal Superior do Trabalho e no Enunciado da Súmula nº 666 do Supremo Tribunal Federal, disciplina a cobrança, por parte dos sindicatos, sobre as contribuições por eles instituídas em assembléia geral da categoria,

quais sejam, a confederativa e a contribuição assistencial oriunda de convenção, acordo coletivo ou sentença normativa.

Dentre outros aspectos regulamentados, determina essa Portaria que as contribuições confederativas e as assistenciais são obrigatórias apenas para os empregados sindicalizados. Estatui, em decorrência, que o desconto, em folha de pagamento, dessas contribuições dos empregados não sindicalizados só poderá ser efetuado mediante sua prévia e expressa autorização.

Por fim, sujeita à autuação administrativa o empregador que proceder ao desconto em folha de pagamento efetuado sem a devida autorização do empregado não sindicalizado ou com base em instrumento coletivo não registrado no Ministério do Trabalho e Emprego.

## II – ANÁLISE

A Constituição Federal, em seu art. 8º, inciso IV, estabeleceu um novo instituto, o qual denominou de contribuição para custeio do sistema confederativo. Essa contribuição deverá ser repartida, na proporção estabelecida pela assembléia, pelas entidades formadoras do respectivo “sistema confederativo de representação sindical”, ou seja, o próprio sindicato, a federação do grupo a que pertencer e a confederação do correspondente ramo da economia.

Na falta de uma regulamentação legal, essa nova modalidade de contribuição vem ensejando intenso debate, cujos pontos principais abrangem aspectos relativos à configuração da natureza jurídica da contribuição em tela, se tributária ou não-tributária, e os atinentes a sua incidência sobre toda a categoria, profissional ou econômica, independentemente de filiação sindical.

Nos tribunais, não há decisões uniformes sobre a natureza jurídica e o campo de incidência das contribuições confederativa e assistencial.

Embora muitos autores se manifestam no sentido de que o referido preceito constitucional seja auto-aplicável, Eduardo Gabriel Saad adverte *que se faz mister a regulamentação, por lei ordinária, da regra em foco, porque, para ensejar aplicabilidade imediata tem de ser bastante em si,*

*isto é, ela deve encerrar todos os elementos de que o aplicador necessita para levá-la a incidir em situação concreta* (in Supl. Trab. LTr nº 71/89, pág. 336).

Na mesma direção, Segadas Vianna:

Se o poder conferido pela questionada norma constitucional aos sindicatos pudesse ser exercido sem a observância de condições e parâmetros estatuídos em lei (cumpra não confundir autonomia sindical com soberania, que é prerrogativa do Estado), certo que é as respectivas assembleias gerais poderiam, por exemplo, fixar a contribuição em um dia de salário por mês e, do produto arrecadado, destinar apenas 1% à federação do grupo e 5% à correspondente confederação. Este exemplo pode afigurar um absurdo; mas, precisamente porque absurdo, evidencia que o preceito não deve ser tido como de eficácia plena e imediata” (in Instituições de Direito do Trabalho, vol. II, 16ª, 1996, pág. 1.119).

A despeito do mérito da Portaria nº 160, de 13 de abril de 2004, que tenta pacificar as controvérsias a respeito dos recolhimentos das contribuições para o sistema confederativo e assistencial e, ao mesmo tempo, regulamentar a matéria, entendemos que o Poder Executivo utilizou inadequadamente o instituto da portaria. Portarias são atos administrativos internos, pelos quais os chefes de um determinado órgão expedem determinações gerais e especiais a seus subordinados. Assim, não podem e não se prestam a ser instrumentos de regulação de matérias objeto de leis e, menos ainda, de dispositivo da Constituição Federal.

Como enfatizado, questões relativas à natureza da incidência e compulsoriedade dessas contribuições, demarcam aspectos ainda controversos na área jurisdicional e que, em consequência, se estão a exigir disciplinamento, a regulação delas, deve ser feita por lei.

Mais ainda, além de ser inadequada, a referida Portaria vem gerando um efeito devastador sobre a cobrança daquelas contribuições, com graves prejuízos para os sindicatos, eis que os empregadores, temerosos de serem autuados administrativamente pela fiscalização, deixam de efetuar o desconto das contribuições de empregados não sindicalizados.

Qualquer regulamentação, portanto, do disposto no inciso IV do art. 8º da Constituição Federal é competência legislativa privativa da União (art. 22, I).

Por outro lado, a matéria, por relacionar-se ao Direito do Trabalho, deve ser disciplinada em lei, sobre a qual cabe ao Congresso Nacional legislar, conforme prevê o art. 48 da Constituição Federal.

Sob o aspecto formal, vale dizer que o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.125, de 2004, atende aos preceitos consubstanciados no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.125, de 2004.

Sala da Comissão, 17 de novembro de 2004.

, Presidente

, Relator