



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1750, 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 assembleia-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.

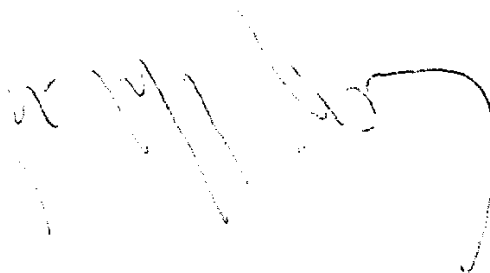
III – VOTO

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

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: POJ Nº 1125 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 17/11/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Beir</i>	
RELATOR: <i>[Signature]</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	
SERYS SLHESARENKO <i>[Signature]</i>	1-EDUARDO SUPLYC
ALOIZIO MERCADANTE <i>[Signature]</i>	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA <i>[Signature]</i>	3-SIBA MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>[Signature]</i>	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA <i>[Signature]</i>	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA <i>[Signature]</i>	6-JOÃO CAPIBERIBE
MARCELO CRIVELLA <i>[Signature]</i>	7-AELTON FREITAS
PMDB	
LEOMAR QUINTANILHA <i>[Signature]</i>	1-NEY SUASSUNA
GARIBALDI ALVES-FILHO <i>[Signature]</i>	2-LUIZ OTÁVIO <i>[Signature]</i>
JOSÉ MARANHÃO <i>[Signature]</i>	3-RENAN CALHEIROS <i>[Signature]</i>
JOÃO BATISTA MOTTA <i>[Signature]</i>	4-JOÃO ALBERTO SOUZA <i>[Signature]</i>
ROMERO JUCÁ <i>[Signature]</i>	5-MAGUITO VILELA <i>[Signature]</i>
PEDRO SIMON <i>[Signature]</i>	6-SÉRGIO CABRAL
PFL	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES <i>[Signature]</i>	1-PAULO OCTÁVIO
CÉSAR BORGES <i>[Signature]</i>	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES <i>[Signature]</i>	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO <i>[Signature]</i>	4-EFRAIM MORAIS <i>[Signature]</i>
JOSÉ JORGE <i>[Signature]</i>	5-RODOLPHO TOURINHO <i>[Signature]</i>
PSDB	
ÁLVARO DIAS	1- ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI	2-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
PDT	
JEFFERSON PÉRES <i>[Signature]</i>	1-ALMEIDA LIMA
PPS	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-PATRÍCIA SABOYA GOMES

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELO SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....
Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

.....

DECRETO-LEI N.º 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943

OBS: Texto consolidado em fase de revisão Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

.....
Art. 513 - São prerrogativas dos Sindicatos: (Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946)
a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses dos seus associados relativos às atividades ou profissões exercidas; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946)
b) celebrar contratos coletivos de trabalho; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946)
c) colaborar com o Estado, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com os interesses econômicos ou profissionais de seus associados; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946)
d) fundar e manter agências de colocação. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946)
Parágrafo único - Suprimido pelo Decreto-lei nº 8.740, de 19.1.1946:

.....
Art. 545 - Os empregadores ficam obrigados a descontar na folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao Sindicato, quando por este notificados, salvo quanto à contribuição sindical, cujo desconto independe dessas formalidades. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 925, de 10.10.1969)
Parágrafo único - O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o décimo dia subsequente ao do desconto, sob pena de juros de mora no valor de 10% (dez por cento) sobre o montante retido, sem prejuízo da multa prevista no art. 553 e das cominações penais relativas à apropriação indébita. (Parágrafo incluído pelo Decreto-lei nº 925, de 10.10.1969)
.....