

V O T O - V I S T A

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Democratas - DEM, na qual se pretende ver declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1º, II, e 3º da Lei n. 11.648/08, e dos artigos 259, II, "b", e §§ 1º e 2º; e 593 da CLT, na redação que lhes foi conferida pelo artigo 5º da mesma Lei n. 11.648/2008.

2. O inciso II do artigo 1º¹ da Lei n. 11.648/08 inclui entre as atribuições e prerrogativas das centrais sindicais a de "participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores". O artigo 3º² define os critérios de indicação dos representantes nas negociações a que refere o artigo 1º, II.

3. Esses textos normativos seriam inconstitucionais em face do que dispõe o artigo 8º, III,

¹ "Art. 1º A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas:
(...)

II - participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores."

² "Art. 3º A indicação pela central sindical de representantes nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos a que se refere o inciso II do caput do art. 1º desta Lei será em número proporcional ao índice de representatividade previsto no inciso IV do caput do art. 2º desta Lei, salvo acordo entre centrais sindicais.

§ 1º O critério de proporcionalidade, bem como a possibilidade de acordo entre as centrais, previsto no caput deste artigo não poderá prejudicar a participação de outras centrais sindicais que atenderem aos requisitos estabelecidos no art. 2º desta Lei.

§ 2º A aplicação do disposto no caput deste artigo deverá preservar a paridade de representação de trabalhadores e empregadores em qualquer organismo mediante o qual sejam levadas a cabo as consultas."

da Constituição --- "ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas" ---, dado que os sindicatos seriam as únicas entidades aptas a representar os trabalhadores em espaços de negociação tripartite.

4. Os demais preceitos questionados --- artigos 589, II, "b", e §§ 1º e 2º; e 593 da CLT, na redação que lhes foi conferida pelo artigo 5º da Lei n. 11.648/2008³ -- incluem as centrais sindicais no rol das entidades beneficiadas pelos repasses da contribuição sindical, a elas destinando 10% da sua arrecadação.

5. O Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, julgou parcialmente procedente o pedido, para:

(i) interpretando o art. 1º, *caput* e inciso II, da Lei n. 11.648/2008, definir que a "representação geral dos trabalhadores" e a participação nas "negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos

³ "Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho:
(...)

II - para os trabalhadores:

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

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

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

(...)

§ 1º O sindicato de trabalhadores indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a central sindical a que estiver filiado como beneficiária da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos previstos neste artigo.

§ 2º A central sindical a que se refere a alínea b do inciso II do caput deste artigo deverá atender aos requisitos de representatividade previstos na legislação específica sobre a matéria."

trabalhadores" não substituem nem excluem a representação e participação dos sindicatos, federações e confederações;

(ii) declarar a inconstitucionalidade "da integralidade das modificações efetuadas pela Lei n. 11.648/2008 nos arts. 589 e 591 da CLT, da expressão 'ou central sindical' contida no § 3º e do § 4º do art. 590, bem como da expressão 'e às centrais sindicais' constante do *caput* do art. 593 e de seu parágrafo único".

6. O Ministro MARCO AURÉLIO votou pela improcedência da ação porque nada impede que as centrais sindicais, embora não integrem o sistema sindical --- por força do que dispõe o artigo 8º, II⁴, da Constituição --- sejam reconhecidas como entidades associativas de representação da classe trabalhadora e ocupem a posição de sujeito ativo da contribuição sindical.

7. A Ministra CÁRMEM LÚCIA acompanhou o Relator no que se refere à interpretação dada aos artigos art. 1º, *caput* e inciso II, da Lei n. 11.648/2008. Quanto à destinação da contribuição sindical, votou pela improcedência do pedido.

8. Os Ministros CEZAR PELUSO e RICARDO LEWANDOWSKI acompanharam integralmente o relator.

9. Pedi vista dos autos, para melhor exame do tema.

⁴ Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

10. São duas as questões debatidas nesta ação: (i) a possibilidade de as centrais sindicais tomarem parte em debates e negociações travados nos espaços de diálogo social de composição tripartite, em defesa do interesse geral dos trabalhadores; e (ii) a inclusão das centrais sindicais no elenco das entidades que figuram como sujeitos ativos da contribuição sindical.

11. Não vejo como, sob a égide do que dispõe o artigo 10 da Constituição⁵ e diante da afirmação da liberdade de associação [art. 5º, XVII; e 8º, *caput*], negar às centrais sindicais legitimidade para participar dos espaços de diálogo e deliberação em que estejam em jogo questões de interesse geral da classe trabalhadora.

12. O que as distingue está bem expresso no texto do artigo 1º da Lei n. 11.648/2008: "entidade de representação **geral** dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional". Os sindicatos representam interesses coletivos de trabalhadores de categorias profissionais específicas, sendo organizados em sistema que opera em três níveis, o dos sindicatos, das federações e das confederações. As centrais sindicais excedem esse sistema precisamente para instrumentar tentativa de superação de situações nas quais eventualmente se opõem interesses particulares de uma e outra categoria profissional, de modo a dividi-las, enfraquecendo a representação de classe. Cumprem, destarte, importante função ideológica e política. Estão voltadas à defesa de interesses do trabalho em um plano mais elevado, para além de particularismos. Note-se

⁵ "Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação."

bem que, no modo de produção social dominante, por conta de particularismos que cooptam individualidades, diuturnamente se instala o dissenso no seio da classe operária.

13. Daí que as centrais sindicais não se equiparam, nem substituem entidades sindicais de grau superior. Consubstanciam associações civis de sindicatos. Impõe-se, para que possam ser reconhecidas como tais, a elas estejam filiados no mínimo cem sindicatos, distribuídos nas cinco regiões do País, representativos de ao menos cinco setores de atividade econômica (artigo 2º da Lei n. 11.648/2008). Mais, é ainda exigível a filiação, a elas, de um mínimo de vinte sindicatos, em relação a pelo menos três regiões do País; indispensável, por fim, que os sindicatos associados sejam representativos de ao menos 7% do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

14. A Constituição evidentemente não veda a instituição de entidades de representação coletiva de trabalhadores ao atribuir aos sindicatos, no seu artigo 8º, III, "a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria". Desse preceito não se pode retirar a assertiva de que somente a entidades vinculadas ao sistema sindical incumbirá atuar na defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores. Que me seja permitido insistir em que as centrais sindicais estão voltadas, imediatamente, não à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de categorias, mas, tanto quanto possível no espaço nacional --- e aqui há um salto qualitativo --- à defesa de interesses de classe, interesses do trabalho.

15. Quanto à primeira questão posta à apreciação deste Tribunal --- possibilidade de as centrais sindicais

participarem de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores --- acompanho o Relator.

16. No que tange à alegada inconstitucionalidade da inclusão das centrais sindicais no elenco das entidades que figuram como sujeito ativo da contribuição sindical, acompanho a divergência instalada pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO.

17. O "imposto sindical", instituído pelo decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 --- CLT ---, passou a ser chamado de "contribuição sindical" por força do disposto no decreto-lei n. 27, de 14 de novembro de 1966.

18. A exação foi recebida pela Constituição de 1988, não sendo possível, contudo, entendermos que as contribuições de interesse das "categorias profissionais" a que respeita o seu artigo 149 teriam destinação restrita ao sistema sindical. A Constituição de 1988 não é para ser interpretada à luz da CLT e do corporativismo que a inspirou quando da instituição da exação.

19. *Nomina non sunt consequentia rerum*⁶. A palavra *nomen* vem de *nomos*, ou seja, lei, visto que os *nomina* são dados pelo homem *ad placitum*, isto é, por livre convenção. De outra forma disse-o SHAKESPEARE, na voz poética de Julieta: "*What's in a name? That which we call a rose / by any other name would smell as sweet*". Por isso do nome *contribuição sindical* não se pode tirar significado

⁶ Vide meu Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 5ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, págs. 222-223.

incompatível com o regime de liberdade de associação profissional e sindical contemplado pela Constituição de 1988 em seu artigo 8º, *caput*. A atuação coletiva dos trabalhadores não está limitada às amarras do sistema sindical, anterior à Constituição. Leia-se o seu artigo 10: "É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação".

20. Quanto mais não seja, sujeito passivo da "contribuição sindical" não é o sindicalizado, porém qualquer empregado, trabalhador autônomo, profissional liberal ou empregador [CLT, art. 580]. E ela hoje se presta, nos termos do que dispõe o artigo 149 da Constituição do Brasil⁷ define, a prover o interesse de "categorias profissionais ou econômicas". Inclusive a permitir que trabalhadores se organizem em entidades associativas, não necessariamente sindicais.

21. Por fim, a destinação do percentual de 10% às centrais sindicais não afetou os percentuais destinados aos sindicatos, federações e confederações. Decorreu de repartição do que anteriormente era destinado à "Conta Especial Emprego e Salário", da União, reduzida de 20% para 10%. A União, que dispunha daquele percentual dos recursos e detém a competência tributária para instituir a contribuição "como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas" [artigo 149, *caput*, da CB/88], acaso não

⁷ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir **contribuições** sociais, de intervenção no domínio econômico e de **interesse das categorias profissionais ou econômicas**, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

poderia destinar parte desses recursos às centrais sindicais?

22. Reconhecidas como entidades associativas representativas da classe trabalhadora, ao autorizar a inclusão das centrais sindicais entre os sujeitos ativos da contribuição sindical a lei ordinária não desvirtua, em nada e por nada, a finalidade, da exação, delineada na Constituição. A leitura do parágrafo único do artigo 593 da CLT não deixa margem a qualquer dúvida: “[o]s recursos destinados às centrais sindicais deverão ser utilizados no custeio das atividades de representação geral dos trabalhadores decorrentes de suas atribuições legais”.

Assim, tal qual a Ministra CÁRMEM LÚCIA, acompanho o relator tão-somente quanto à interpretação que confere ao art. 1º, *caput* e inciso II, da Lei n. 11.648/2008, seguindo, quanto ao mais, a divergência instalada pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO.