COMISSÃO DO IMPÔSTO SINDICAL — NATUREZA JURÍDICA — ATRIBUIÇÕES DO MINISTRO DO TRABALHO

— A Comissão do Impôsto Sindical é pessoa jurídica de direito privado.

— Compete ao Ministro do Trabalho, como seu Presidente, a aprovação do respectivo regulamento.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 1.428-56

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 49, de 15 de fevereiro de 1956, encaminhando o Parecer n.º 1-Z, sôbre o regulamento para as atividades da Comissão do Impôsto Sindical, sua natureza jurídica, posição do Ministro do Trabalho como presidente da Comissão e suas atribuições.

"Aprovado. 27-2-56."

(Exp. proc. ao M. T. I. C., em 29-2-56.)

Despacho de 20 de janeiro de 1956, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, exarado no P. R. 1.423-56.

*

PARECER

I — O Exmo. Sr. Ministro do Trabalho, em exposição de motivos, apresenta à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, sugerindo a audiência desta Consultoria Geral, questões referentes ao impôsto sindical, natureza jurídica da Comissão do Impôsto Sindical e a posição do Ministro como seu Presidente.

O assunto ganhou relêvo com a consignação no Orçamento da União, na receita, do produto da arrecadação do impôsto, em correspondência, na despesa, a igual verba para ser entregue à C. I. S., verba notòriamente insuficiente para atender aos serviços e encargos da Comissão.

Foram as seguintes as questões formuladas e que mereceram estudo por parte do Dr. Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho:

"I) legitimidade da decisão tomada pelo plenário da CIS, que resolveu, pela maioria de seus membros, não levar em consideração o Orçamento Geral da União para o exercício financeiro de 1956, por julgá-lo inconstitucional na parte relativa à aplicação do Fundo Social Sindical;

II) verdadeira posição do Ministro do Trabalho como Presidente da CIS;

III) natureza jurídica da CIS; e

IV) legitimidade da competência ministerial para aprovar o Regulamento da CIS ou necessidade de decreto do Poder Executivo para êsse fim."

II — Enfrentando a primeira questão, parece a esta Consultoria que o Orçamento da União não revogou, nem poderia revogar, por sua natureza de lei formal, os dispositivos da lei ordinária, do Decreto-lei n.º 4.298, de 14 de maio de 1942, que dispôs sôbre o recolhimento e aplicação do impôsto sindical, criando o Fundo Social Sindical e a Comissão do Impôsto Sindical e determinou, no art. 5.º, que, das importâncias recolhidas nos estabelecimentos bancários e referentes ao impôsto mencionado, tais estabelecimentos transferirão para uma conta especial, denominada "Fundo Social Sindical", 20% do impôsto sindical relativo a cada sindicato.

Para gerir êsse fundo, criou o referido Decreto-lei em dispositivo coligido pela Consolidação das Leis do Trabalho, a Comissão do Impôsto Sindical, com a atribuição de organizar o plano sistemático de aplicação dêsse impôsto, fiscalizar essa aplicação, baixando resoluções que forem necessárias, expedidas estas pelo Ministro do Trabalho, em forma de instruções.

O Orçamento da União não revogou, pois, o citado art. 5.º do Decreto-lei n.º 4.298, de 14 de maio de 1942, ficando, pois, os estabelecimentos bancários obrigados a transferir para uma conta especial 20% do impôsto sindical a ser gerido pela C. I. S., que, pelo artigo 597 da Consolidação das Leis do Trabalho, tem competência para aprovar os orçamentos necessários à execução dos seus serviços:

"Art. 597... § 2.º A Comissão do Impôsto Sindical aprovará os orçamentos necessários à execução dos seus serviços, que serão custeados pelo Fundo Social Sindical."

III — O orçamento é, com efeito, lei formal, relaciona, apenas, orça as despesas e consigna a receita para determinado período, e o balanço das necessidades e dos recursos do Estado. Como salientou venerando acórdão do Supremo Tribunal Federal, é êle "mapa de coordenação da receita e da aplicação de seus recursos e das despesas, e ato parlamentar, mais administrativo do que legislativo".

Escreveu Pontes de Miranda, com irrecusável acêrto, "que o orçamento é ato político porque se liga à deliberação do Congresso Nacional e à sanção do Presidente da República, no tocante à seleção dos meios financeiros e das despesas; é ato jurídico, porque é lei em sentido formal; é ato econômico-financeiro, por seu conteúdo; é ato administrativo, porque, por êle, se rege financeiramente a Administração" (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, coment. ao art. 73).

Como esclarece êsse eminente tratadista, traduzindo a opinião comum dos doutores, "o que se delibera, ao fazer-se o orçamento, não vai além do exame da necessidade e oportunidade, *nem revoga ou derroga leis*" (ob. cit., loc. cit.). Êle regula, apenas, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo; não entre a União e as pessoas de direito privado, ou público, que à jurisdição federal estão sujeitas.

O fato, portanto, de consignar o Orçamento da União, para o presente exercício, como receita, o fundo sindical, em importância certa, não revoga, pois, os dispositivos de lei ordinária, ao determinarem aos estabelecimentos bancários que transfiram, do produto de impôsto sindical por êles arrecadado, 20% para a constituição do Fundo Social Sindical, que, por sua vez, será gerido pela C. I. S., com atribuições específicas, também, de ordem geral.

Trata-se, de resto, de contribuição de ordem privada, o impôsto Sindical.

Essa contribuição era conhecida, na Itália, no regime fascista, com a denominação de "contributi sindicali". Com a mesma finalidade de propiciar recursos financeiros aos sindicatos, ela foi criada, em nosso país, em 1939, pelo Decreto-lei n.º 1.402, de 5 de julho daquele ano, por inspiração do saudoso Waldir Niemeyer. A todo profissional era livre a sindicali-

zação, mas, todo aquêle que pertencesse a determinada categoria era e ainda é obrigado a contribuir com um dia de trabalho para o seu sindicato profissional. Era o que Oliveira Viana denominava "poder tributário dos sindicatos". A Constituição de 1937 autorizava a imposição dessa contribuição, por parte dos sindicatos, mas apenas aos respectivos associados (art. 137). A Lei de 1939 ampliou essa "competência tributária dos sindicatos", depois de uma interpretação da Carta de 1937 pela Comissão Revisora de Decretos do Ministério da Justiça, sob a presidência do então Ministro, Dr. Francisco Campos: a contribuição podia ser imposta, pelos sindicatos, a todos os que participassem da categoria para a qual os mesmos foram constituídos (Oliveira Viana, *Problemas de Direito Sindical*, página 20).

Em face da Constituição de 1946, os sindicatos, "sendo regulada por lei a forma de sua constituição" (art. 159), vêem prevalecer os dispositivos que lhes propiciam rendas necessárias à sua existência, à sua constituição.

Não se trata, aqui, porém, de impôsto pròpriamente dito, manifestação do poder fiscal do Estado. Trata-se de simples contribuição imposta por lei para que os sindicatos tenham renda suficiente para preencher sua destinação, de ordem privada.

A contribuição pertence, pela lei, aos sindicatos. E foi a lei que destinou 20% dessa contribuição para constituição do Fundo Social Sindical, criando a C. I. S. para administrá-lo.

Tais dispositivos legais estão, pois, em plena vigência. O Orçamento da União, em verdade, não os revogou, nem poderia mesmo revogá-los, por sua natureza mesma de lei formal.

Fica, assim, respondida a primeira questão formulada.

IV — Quanto à verdadeira posição do Ministro do Trabalho como presidente da C. I. S., a natureza jurídica dessa Comissão e a legitimidade da competência ministerial para aprovar o seu regulamento, a resposta a essa questão decorre da lei que criou tal órgão.

Dispõem, com efeito, os arts. 595 e 596 da Consolidação das Leis do Trabalho:

"Art. 595. A Comissão do Impôsto Sindical, com sede no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, funcionará sob a presidência do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e será constituída:

a) de um representante do Departamento Nacional do Trabalho e de um dos Serviços de Contabilidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, designados pelo respectivo Ministro;

b) de um representante dos profissionais liberais, de dois dos empregadores e de dois dos empregados indicados em lista tríplice pelos presidentes das respectivas confederações e nomeados pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio;

c) de três pessoas de conhecimentos especializados, respectivamente, em assuntos de Direito e de Medicina-Social, designadas livremente pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 596. Compete à Comissão do Impôsto Sindical:

a) gerir o "Fundo Social Sindical";

b) organizar o plano sistemático da aplicação do "Fundo Social Sindical";

c) fiscalizar a aplicação do impôsto sindical, expedindo as normas que se fizerem necessárias;

d) resolver as dúvidas suscitadas na execução do presente capítulo.

É ainda preceituação legal, que merece assinalada:

"A Comissão do Impôsto Sindical aprovará os orçamentos necessários à execução de seus serviços, que serão custeados pelo "Fundo Social Sindical".

Pelos dispositivos transcritos, verifica-se que o Ministro do Trabalho tem, pode-se dizer, o poder de organizar a Comissão do Impôsto Sindical, além de ser o seu presidente.

Com as atribuições dadas à C. I. S., pelos dispositivos transcritos, cabe-lhe organizar o seu regulamento, que deverá, ao parecer desta Consultoria, ser aprovado pelo Ministro do Trabalho.

A Comissão do Impôsto Sindical não é, ao parecer, autarquia, como sustenta o douto Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho.

Com efeito, como escreve Fritz Fleiner, para atender a determinada função, destaca-se da organização geral administrativa um conjunto de meios, de modo que tenham existência independente, do ponto de vista técnico, e personalidade própria, cria-se a autarquia (*Principios de Derecho Administrativo*, pág. 260, 1933).

De fato, por motivos vários, reconhece o legislador que certos serviços especiais se destaquem da administração centralizada: ocorre, assim, a descentralização de serviços e, para geri-los, cria-se um órgão entre nós conhecido sob a denominação de autarquia.

É o que assinala notável tratadista, Garcia Oviedo: *"Por este sistema, el Estado o las Corporaciones públicas conceden personalidad a ciertos servicios, preferentemente técnicos y les encarga el cuidado de atenderlos con plena autonomia, aunque* con las naturales reservas a favor de aquellos. *Juridicamente, implica la descentralización de servicios una delegación de faculdades de las personas morales territoriales en favor del propio servicio, quedando este personalizado, con recursos propios, con poder de decisión, sin perder, por esto, su ligamen con aquellas"* (*Derecho Administrativo*, pág. 643).

Ora, as finalidades da C. I. S. nunca foram reservadas à Administração pública. São atribuições próprias dos sindicatos, ao serem êstes criados, durante o Estado Novo. Não se destacou, pois, da administração centralizada nenhum serviço para ser confiado à Comissão.

As atribuições da C. I. S. são, pois, em última análise, atribuições dos sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado. A Comissão é, pois, simples delegada, por fôrça de lei, dos sindicatos. Não é autarquia. É simples Comissão.

O nosso direito ainda não encontrou denominação específica para batizar tais órgãos. Enquanto não a encontrar, consideremo-la simples comissão — Comissão do Impôsto Sindical.

Não se tratando de serviço administrativo centralizado, nem descentralizado, não vê esta Consultoria Geral como ser aprovado pelo Presidente da República o regulamento dêsse órgão delegado dos sindicatos, pessoas jurídicas de direito privado. Ao parecer, pois, da Consultoria Geral da República, o Ministro do Trabalho, como presidente da Comissão por êle constituída, é a quem cabe aprovar o regulamento que a própria Comissão deve elaborar.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 1956. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.