

PARECER Nº 006/2012/JURÍDICO/CNM.

INTERESSADOS: PREFEITOS DE DIVERSOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

ASSUNTO: LEGALIDADE DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS MUNICIPAIS.

DA CONSULTA:

Trata-se de consulta formulada por diversos prefeitos municipais sobre a legalidade da cobrança (judicial e extrajudicial) da contribuição sindical dos servidores públicos municipais estatutários.

DO PARECER:

1. Da Contribuição Sindical:

Em que pese a discussão acerca da legalidade do pagamento da contribuição sindical pelos servidores públicos estatutários não seja recente, este tema voltou a ser alvo de análises e estudos mais profundos após a publicação, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, a qual dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.

A atual contribuição sindical corresponde ao antigo “imposto sindical”, criado em 1940, pelo Decreto nº 2.377. A nomenclatura foi alterada pelo decreto-lei nº 27, de 14 de novembro de 1966, o qual conferiu nova redação ao art. 217 do Código Tributário Nacional. Em 1967, o Decreto-Lei nº 229 ratificou a nova denominação, que se mantém até os dias de hoje. De fato, a denominação de “imposto” não era a mais acertada, uma vez que somente uma parte da arrecadação era destinada ao Estado, ao passo que a maior parte era dividida pelo sistema sindical.¹ Conforme Sérgio Pinto Martins,²

agora, fala-se *contribuição sindical*, indicando que sua arrecadação é vinculada a uma finalidade, que é o custeio do sistema sindical, sendo que parte do valor arrecadado será devido ao Estado. Trata-se de contribuição de interesse de categoria profissional e econômica, nos termos do art. 149 da Constituição.

Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), diploma que regulamenta as contribuições aos entes sindicais, a contribuição sindical está regulada entre os artigos 578 e 610. Para os empregados, o valor

¹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições Sindicais*. São Paulo: Editora Atlas, 1998, p. 57.

² Idem, *ibidem*.

descontado corresponde à remuneração de um dia de trabalho por ano, a ser deduzido no mês de março, e ser recolhido até o final do mês de abril subsequente.

A contribuição sindical é a única contribuição que, efetivamente, é obrigatória para todos os membros das categorias – profissionais, econômicas, de autônomos e profissionais liberais –, independentemente de serem ou não associados a sindicatos.³

Conforme recém visto, o surgimento da atual contribuição sindical deu-se em 1940. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o disposto no art. 8º, IV, recepcionou essa contribuição compulsória, apesar da regra geral do *caput* do art. 8º – o qual desautorizaria tal recepção, pois prescreve o princípio da liberdade sindical.

Para Amauri Mascaro Nascimento,⁴ o “imposto sindical” (hoje contribuição sindical) é compulsório (sobre todos que integram uma categoria, sócios ou não do sindicato), do tipo tributário, com o qual o Estado pretendeu dar uma fonte de recursos para os sindicatos.

Importante que se aprecie, outrossim, a natureza jurídica do instituto em questão. A posição majoritária inclina-se no sentido de que a contribuição sindical possui natureza jurídica de tributo. Seu caráter é compulsório e sua exigibilidade possui respaldo no artigo 149 da Constituição Federal, nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho e no inciso I do artigo 217 do Código Tributário Nacional.

Outro argumento a ratificar a tese majoritária, ou seja, reconhecendo a natureza tributária da contribuição sindical, é a própria inserção do instituto na previsão do art. 3º do CTN (Código Tributário Nacional), o qual estabelece que tributo é a “prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Ademais, seu pagamento é devido por todos os que se enquadram, a teor da lei, nos conceitos de categorias profissionais, econômicas, de autônomos e de profissionais liberais, independentemente de uma filiação efetiva dos contribuintes na entidade sindical.

Assim, por possuir natureza tributária, a contribuição sindical fica submetida aos princípios do Direito Tributário, não sendo possível, por tal motivo, outorgar uma interpretação ampliativa para seus fatos geradores, assim como dilatar o universo dos sujeitos passivos da obrigação tributária.

³ Art. 579, da CLT: “A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591”.

⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 262.

Sede: SCRS 505 bloco C 3º andar • Cep 70350-530 • Brasília – DF • Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório: Rua Marcílio Dias nº 574 – Bairro Menino de Deus • Cep 90130-000 • Porto Alegre – RS • Tel/Fax: (51) 3232-3330

2. Dos Servidores Públicos:

Os servidores públicos *lato sensu* ou agentes estatais representam o gênero de inúmeras espécies, dentre elas, os servidores públicos estatutários, os contratados por prazo determinado e os empregados públicos.

As duas primeiras espécies são regidas por regras específicas, diferentemente dos empregados públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela legislação trabalhista em geral.

No entender de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,⁵ servidores públicos são pessoas físicas que prestam serviço ao Estado (Administração Direta e Indireta). Compreendem os servidores estatutários (sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos); os empregados públicos (submetidos ao regime celetista e ocupantes de empregos públicos); e os temporários (exercentes de função pública, não vinculados a cargos ou a empregos públicos).

Nos moldes do art. 3º da CLT,⁶ empregado é toda pessoa física que habitualmente presta serviços à outra pessoa (física ou jurídica), sob os comandos desta e, em contrapartida, recebe um salário.

Nas relações puramente administrativas entre a Administração Pública e seus servidores (estatutários e contratados emergencialmente), portanto, a Consolidação Trabalhista não pode e não deve ser aplicada, sob pena de desrespeitar a legislação própria do ente. Por esse motivo, existem dúvidas sobre a aplicabilidade dos artigos da CLT para fundamentar a cobrança da contribuição sindical dos servidores estatutários.

3. Da (in)exigibilidade da contribuição sindical dos servidores públicos:

Sobre o tema sempre existiram controvérsias, ou seja, uns tribunais e doutrinadores entendem pela possibilidade do recolhimento em debate, ao passo que outros não.

A CNM defendia a tese da inexigibilidade do recolhimento da contribuição sindical dos servidores públicos, com base em argumentos sólidos, os quais, inclusive, já serviram de fundamento de ações judiciais vitoriosas. Aproveitando o ensejo, citam-se alguns desses argumentos:

- inexistência da lei específica prevista na parte final do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal;
- inaplicabilidade das normas da CLT para os servidores públicos estatutários;

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 445-446.

⁶ Art. 3º – Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Sede: SCRS 505 bloco C 3º andar • Cep 70350-530 • Brasília – DF • Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório: Rua Marcílio Dias nº 574 – Bairro Menino de Deus • Cep 90130-000 • Porto Alegre – RS • Tel/Fax: (51) 3232-3330

- inexistência de sindicato patronal e, por conseqüência, do sindicato obreiro – como previsto na CLT;

Conforme já asseverado, a posição da CNM estava amparada, dentre outros, por inúmeros precedentes:

- INFORMAÇÃO/JCOA/CONJUR/TEM nº 008/2002, aprovada pelo PARECER/CONJUR/MTE/Nº 149/2002 – do Ministério do Trabalho e Emprego;
- Nota Técnica nº 37/2005, da Coordenação-Geral das Relações de Trabalho, da Secretaria de Relações de Trabalho – do Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ofício Circular nº 7/SRH/MP, de 29 de março de 2004 – do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Parecer nº 65/2001 – do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;
- Processo nº 10243/026/97 – do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- Processo nº 0045432007, Relator Paulo Sérgio Velten Pereira, Tribunal Pleno do TJ/MA, 5/9/2007 – Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão;
- Processo nº 1.0027.00.009810-6/001; Relator: Des. Carreira Machado; 4ª Câmara Cível; Data de publicação: 10/05/2005 – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
- Apelação Cível nº 70006913701, Terceira Câmara Cível, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 19/2/2004 – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;

Com base nos argumentos supra, então, a CNM encampava a tese da inexigibilidade do recolhimento da contribuição sindical dos servidores públicos municipais. Sugeria, inclusive, que os entes públicos descontassem a referida contribuição dos seus servidores, depositassem ela em conta bancária específica e, ao mesmo tempo, ingressassem com ação de consignação em pagamento, a fim de discutir a legalidade da cobrança.

Com a medida recém relatada, tomava-se nítido o esforço do ente municipal em defender o patrimônio econômico dos seus servidores (um dia vencimento).

Conforme já dito anteriormente, existem muitas dúvidas sobre a legalidade da contribuição em análise – com existência de decisões administrativas e judiciais para ambos os sentidos.

Da mesma forma como já havia feito em decisões pretéritas, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido em sede de Agravo Regimental em Recurso Extraordinário, decidiu pela legalidade do recolhimento da contribuição sindical dos servidores públicos (inclusive estatutários) – o qual, tornar-se-á, naturalmente (e processualmente) uma tendência do restante do Judiciário brasileiro.

4. Posição atual do Supremo Tribunal Federal:

O órgão Supremo, no RE 413080 AgR / RJ⁷, reiterou seu posicionamento, também turmário, e decidiu pela exigibilidade dos servidores públicos civis da contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, "in fine", da Carta Magna.

Apesar de não entrar em muitos detalhes, o Supremo praticamente pacificou sua posição, que ampara a legalidade da contribuição analisada.

O STF, imperioso destacar, decidiu pela legalidade da referida contribuição em processos de controle difuso de constitucionalidade, com efeito restrito às partes litigantes nos casos concretos analisados. Não significa dizer que o próprio STF, se novamente provocado, não possa proferir decisão em sentido contrário – pela ilegalidade do recolhimento.

Mesmo que a CNM, defensora dos Municípios (e estes, de seus servidores), não concorde, com toda a vênua cabível à espécie, com a posição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria abordada, não pode fazer vistas grossas às decisões da instância máxima do Judiciário do país.

Portanto, a CNM, com base na decisão do STF relatada e em outras no mesmo sentido⁸, sugere aos Municípios brasileiros que descontem de seus servidores a contribuição sindical – um dia de salário do mês de março.

Este é o nosso parecer.

Brasília, 23 de março de 2012.

Fábio Luiz Pacheco – OAB/RS n.º 65.919
Consultor Jurídico da CNM.

Elena Garrido – OAB/RS n.º. 10.362
Diretora Jurídica da CNM.

⁷ DJe-145; Divulgação: 05-08-2010; Publicação: 06-08-2010; Relator: Ministro Celso de Mello, Segunda Turma.

⁸ RE 496.456-AgR/RS e RE 180.745/SP.