

## NOTA TÉCNICA Nº 03/2010

---

***Servidor público. Contribuição sindical. Natureza tributária, Exigência de lei específica destinada a assegurar a exigibilidade do tributo em relação aos servidores públicos.***

### 1 INTRODUÇÃO

---

Consultam-nos diversas entidades sindicais acerca da exigibilidade, no caso de servidores públicos federais, da contribuição sindical a que alude o artigo 8º, IV, da Constituição Federal, em especial frente à expedição, em 30.9.2008, da Instrução Normativa nº 1, do Ministério do Trabalho e Emprego.

### 2 ANÁLISE

---

Dentre as importantes inovações trazidas ao mundo jurídico pela Constituição Federal de 1988, destaca-se a extensão, aos servidores públicos civis, do direito de sindicalização.

Referida inovação, entretanto, veio cercada pela grande celeuma, havida durante a Assembléia Nacional Constituinte, em torno da manutenção ou não do princípio da unicidade sindical e da forma de financiamento do sistema confederativo até então vigente e mantido na nova Carta.

O fato é que destas discussões restou a decisão de manter o sistema confederativo construído em torno da unicidade sindical, mantendo-se também a contribuição obrigatória dos trabalhadores e empregadores às entidades sindicais, então conhecido como *imposto sindical*, hoje comumente designado de *contribuição sindical*, consoante se extrai do artigo 8, IV, da Constituição Federal, assim vazado:

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

(...)

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, **independentemente da contribuição prevista em lei;**” (grifamos)

Tivemos, desta forma, a manutenção de um dos pilares da antiga dependência dos sindicatos em relação ao Poder Público, edificada durante o Governo Vargas exatamente para abrigar os sindicatos sob rígido controle estatal, qual seja a fixação de um tributo destinado a financiar o sistema confederativo.

Pois bem, promulgada a Constituição Federal de 1988, a jurisprudência foi se consolidando no sentido de reconhecer que o artigo 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT teriam sido recepcionados pelo contido no artigo 8º, IV, da Carta da República, com o que se tornaria desnecessária a edição de nova norma regulamentadora capaz de conferir exigibilidade ao referido tributo.

Nesta direção as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. ART. 589, IV, DA CLT. I. - A contribuição sindical prevista no art. 589 da CLT não fere o princípio da liberdade sindical e foi recepcionada pela Constituição de 1988. II. - É legítima a destinação de parte da arrecadação da contribuição sindical à União. III. - Agravo não provido.” (RE 279393 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/09/2005, DJ 30-09-2005 PP-00048 EMENT VOL-02207-2 PP-00300)

“MENTA: CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL RURAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA. RECEPÇÃO. I. - A contribuição sindical rural, de natureza tributária, foi recepcionada pela ordem constitucional vigente, sendo, portanto, exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de filiação à entidade sindical. Precedentes. II. - Agravo não provido.” (AI 509518 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 05/04/2005, DJ 29-04-2005 PP-00034 EMENT VOL-02189-09 PP-01902)

Questão que se coloca, então, é saber se o disposto no artigo 578 e seguintes da CLT, aplica-se aos servidores públicos estatutários, a ponto de ser possível impor-lhes o recolhimento da *contribuição sindical*, como quer o Ministério do Trabalho e Emprego em sua Instrução Normativa nº 1/2008.

Para tanto, porém, impõe-se antes de mais nada ver da natureza jurídica da debatida *contribuição sindical*.

## **2.1 A natureza jurídica da contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, da CF**

A par do disposto no artigo 8º, IV, da Constituição Federal de 1988, temos ainda que a *contribuição sindical* em análise encontra-se prevista nos artigos 578 a 591, da CLT, que assim definem:

“Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, serão, sob a denominação de "Contribuição Sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.”

“Art. 579. 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.” (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 229, de 28.02.67).

“Art. 580. A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:

I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração.

II - Para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, numa importância correspondente a 30% (trinta por cento) do valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical, arredondada para Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) a fração porventura existente.

III - Para os empregadores, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas, conforme a seguinte tabela progressiva:

CLASSE DE CAPITAL ALÍQUOTA

1 - até 150 vezes o valor-de-referência 0,8%

2 - acima de 150 até 1.500 vezes o valor-de-referência 0,2%

3 - acima de 1.500 até 150.000 vezes o valor-de-referência 0,1%

4 - acima de 150.000 até 800.000 vezes o valor-de-referência 0,02%

§ 1º A contribuição sindical prevista na tabela constante do item III deste artigo corresponderá à soma da aplicação das alíquotas sobre a porção do capital distribuído em cada classe, observados os respectivos limites.

§ 2º Para efeito do cálculo de que trata a tabela progressiva inserta no item III deste artigo, considerar-se-á o valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à data de competência da contribuição, arredondando-se para Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) a fração porventura existente.

§ 3º É fixado em 60% (sessenta por cento) do valor-de-referência a que alude o parágrafo anterior, a contribuição mínima devida pelos empregadores, independentemente do capital social da firma ou empresa, ficando, do mesmo modo, estabelecido o capital social equivalente a 800.000 (oitocentas mil) vezes o valor-de-referência, para efeito do cálculo da contribuição máxima, respeitada a tabela progressiva constante do item III. (Redação dada pela Lei nº 7.047, de 01.12.82).

§ 4º Os agentes ou trabalhadores autônomos e os profissionais liberais, organizados em firmas ou empresas, com capital social registrado, recolherão a contribuição sindical de acordo com a tabela progressiva a que se refere o item III.

§ 5º As entidades ou instituições que não estejam obrigadas ao registro de capital social, considerarão, como capital, para efeito do cálculo de que trata a tabela

progressiva constante do item III deste artigo, o valor resultante da aplicação do percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o movimento econômico registrado no exercício imediatamente anterior, do que darão conhecimento à respectiva entidade sindical ou à Delegacia Regional do Trabalho, observados os limites estabelecidos no § 3º deste artigo.

§ 6º Excluem-se da regra do § 5º as entidades ou instituições que comprovarem, através de requerimento dirigido ao Ministério do Trabalho, que não exercem atividade econômica com fins lucrativos. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)”

“Art. 581. Para os fins do item III do artigo anterior, as empresas atribuirão parte do respectivo capital às suas sucursais, filiais ou agências, desde que localizadas fora da base territorial da entidade sindical representativa da atividade econômica do estabelecimento principal, na proporção das correspondentes operações econômicas, fazendo a devida comunicação às Delegacias Regionais do Trabalho, conforme a localidade da sede da empresa, sucursais, filiais ou agências.

§ 1º Quando a empresa realizar diversas atividades econômicas, sem que nenhuma delas seja preponderante, cada uma dessas atividades será incorporada à respectiva categoria econômica, sendo a contribuição sindical devida à entidade sindical representativa da mesma categoria, procedendo-se, em relação às correspondentes sucursais, agências ou filiais, na forma do presente artigo.

§ 2º Entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 582. Os empregadores são obrigados a descontar, da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano, a contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos.

§ 1º Considera-se um dia de trabalho, para efeito de determinação da importância a que alude o item I do art. 580, o equivalente:

a) a uma jornada normal de trabalho, se o pagamento ao empregado for feito por unidade de tempo;

b) a 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, se a remuneração for paga por tarefa, empreitada ou comissão.

§ 2º Quando o salário for pago em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 583. O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro.

§ 1º O recolhimento obedecerá ao sistema de guias, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho.

§ 2º O comprovante de depósito da contribuição sindical será remetido ao respectivo sindicato; na falta deste, à correspondente entidade sindical de grau superior e, se for o caso, ao Ministério do Trabalho.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 584. Servirá de base para o pagamento da contribuição sindical, pelos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais, a lista de contribuintes organizada pelos respectivos sindicatos e, na falta destes, pelas federações ou confederações coordenadoras da categoria.” (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 09.12.76).

“Art. 585. Os profissionais liberais poderão optar pelo pagamento da contribuição sindical unicamente à entidade sindical representativa da respectiva profissão, desde que a exerçam, efetivamente, na firma ou empresa e como tal sejam nelas registrados. Parágrafo único. Na hipótese referida neste artigo, à vista da manifestação do contribuinte e da exibição da prova de quitação da contribuição, dada por sindicato de profissionais liberais, o empregador deixará de efetuar, no salário do contribuinte, o desconto a que se refere o art. 582.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 586. A contribuição sindical será recolhida, nos meses fixados no presente Capítulo, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil, ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas.

§ 1º Integrarão a rede arrecadadora as Caixas Econômicas Estaduais, nas localidades onde inexistam os estabelecimentos previstos no caput deste artigo.

§ 2º Tratando-se de empregador, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais, o recolhimento será efetuado pelos próprios, diretamente ao estabelecimento arrecadador.

§ 3º A contribuição sindical devida pelos empregados e trabalhadores avulsos será recolhida pelo empregador e pelo sindicato, respectivamente.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 587. O recolhimento da contribuição sindical dos empregadores efetuar-se-á no mês de janeiro de cada ano, ou, para os que venham a estabelecer-se após aquele mês, na ocasião em que requeiram às repartições o registro ou a licença para o exercício da respectiva atividade.” (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 09.12.76).

“Art. 588. A Caixa Econômica Federal manterá conta corrente intitulada "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho cientificá-la das ocorrências pertinentes à vida administrativa dessas entidades.

§ 1º Os saques na conta corrente referida no caput deste artigo far-se-ão mediante ordem bancária ou cheque com as assinaturas conjuntas do presidente e do tesoureiro da entidade sindical.

§ 2º A Caixa Econômica Federal remeterá, mensalmente, a cada entidade sindical, um extrato da respectiva conta corrente, e, quando solicitado, aos órgãos do Ministério do Trabalho.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“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:

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

II - 15% (quinze por cento) para a federação;

III - 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo;

IV - 20% (vinte por cento) para a "Conta Especial Emprego e Salário". (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 590. Inexistindo confederação, o percentual previsto no item I do artigo anterior caberá à federação representativa do grupo.

§ 1º Na falta de federação, o percentual a ela destinado caberá à confederação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

§ 2º Na falta de entidades sindicais de grau superior, o percentual que àquelas caberia será destinado à "Conta Especial Emprego e Salário".

§ 3º Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior, a contribuição sindical será creditada, integralmente, à "Conta Especial Emprego e Salário". (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 591. Inexistindo sindicato, o percentual previsto no item III do artigo 589 será creditado à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, caberão à confederação os percentuais previstos nos itens I e II do art. 589.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

Já o Código Tributário Nacional, em seu artigo 217, I, assim define:

“Art. 217. As disposições desta Lei, notadamente as dos arts. 17, 74, § 2º, e 77, parágrafo único, bem como a do art. 54 da Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, não excluem a incidência e a exigibilidade:

**I - da "contribuição sindical", denominação que passa a ter o Imposto Sindical de que tratam os arts. 578 e segs. da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo do disposto no art. 16 da Lei nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964;”** (grifo nosso)

Referida *contribuição*, assim, reveste-se de nítida natureza tributária, consoante se pode extrair da análise combinada dos artigos 149, da Constituição Federal, e 3º, do Código Tributário Nacional, assim vazados, respectivamente:

“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.” (grifamos)

“Art. 3º. **Tributo é toda 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.**” (destacamos)

Na direção deste entendimento, as seguintes manifestações do Superior Tribunal de Justiça, primeiro nos autos do Recurso Especial nº 765.803/RS, Relator Ministro Humberto Martins, 2ª Turma, DJ 07/11/2006, e em seguida nos autos do Recurso Especial nº 636.334/PR, Relator Ministro José Delgado, 1ª Turma, DJ 28/02/2005:

“RECURSO ESPECIAL – TRIBUTÁRIO – CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – NATUREZA DE TRIBUTO – COMPULSORIEDADE – EMPRESA INTEGRANTE DA RESPECTIVA CATEGORIA ECONÔMICA DO SINDICATO – LEGITIMIDADE DA EXIGÊNCIA – CARTA SINDICAL E FILIAÇÃO – DESNECESSIDADE.

1. A **contribuição sindical tem natureza de tributo, sendo, portanto, compulsória e, por isso, não se confunde com a contribuição confederativa voluntária a que alude o artigo 8º, inciso IV, da Constituição Federal.**

2. É cediço nesta Corte que não há mais necessidade, na nova ordem constitucional de 1988, do assentimento do Poder Público para a instauração de sindicatos. Ainda que assim não fosse, saber se o sindicato, quando formado, tinha ou não a mencionada Carta Sindical nada importa no caso em tela.

3. Após a Constituição Federal de 1988, desde que devidamente averbados os estatutos no registro civil, como é pacífico nos autos, regularmente constituído estará o sindicato.

4. Segundo a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é cabível ao sindicato efetuar a cobrança de contribuição sindical de empresa, integrante da respectiva categoria econômica, sem que, para tanto, seja obrigatória a sua filiação, porquanto o artigo 579 da CLT foi recepcionado pelo artigo 149 da Carta Magna, por possuir tal contribuição natureza tributária. Recurso especial conhecido e improvido.” (grifamos)

“TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL RURAL. EXERCÍCIO DE 1997.

**1. A contribuição sindical rural é espécie de contribuição profissional (de natureza tributária) prevista no art. 149 da CF de 1988: 1.1) Essa contribuição foi instituída pelos arts. 578 e seguintes da CLT em c/c o DL nº 1.166/71;**

1.2) A competência tributária para instituir essa contribuição é da União Federal, conforme determina o art. 146 da Constituição Federal;

1.3) A capacidade tributária ativa era, em face do art. 4º do DL 1.166/71, do INCRA, em razão da Lei 8.022/90, art. 1º, foi outorgada essa capacidade para a Secretaria da Receita Federal;

1.4) Com a vigência da Lei 8.847/94, art. 24, I, a Secretaria da Receita Federal deixou de arrecadar a referida contribuição, a partir de 31.12.1996;

1.5) Em face de convênio celebrado entre a Receita Federal e a Confederação Nacional da Agricultura, em 18.05.98, extrato publicado no D.O.U. de 21.05.98, alterado por aditivo datado de 31.03.99 (D.O.U de 05.04.99), em combinação com o art. 600 da CLT, a última entidade jurídica passou a exercer a função arrecadadora da contribuição sindical rural;

1.6) Por possuir natureza tributária, a contribuição sindical rural passou a ser cobrada de todos os contribuintes definidos na lei que a institui, sem observância da obrigação de filiação ao sindicato, haja vista ela não se confundir com a contribuição sindical aprovada em assembléia geral, de natureza não tributária e de responsabilidade, apenas, dos que estão filiados ao sindicato;

1.7) Essa contribuição sindical decorre do art. 146 da CF, pelo que se diferencia, intencionalmente, da prevista no art. 8º, IV da CF;

1.8) O art. 1º do DL nº 1.166/71 não foi revogado pela Lei nº 9.649, de 27.05.98;

1.9) O art. 62 da MP nº 1.549/97 é dispositivo inserido a partir da reedição da MP 1.549-38, de 1997, e reedições que se lhe seguiram, não tendo sido convertido em lei, pelo que perdeu sua eficácia;

1.10) A contribuição sindical rural é devida durante o exercício de 1997.

2. Recurso provido.” (o destaque é nosso)

Também a doutrina é praticamente unânime quanto à natureza tributária da *contribuição* em comento, como se colhe da cátedra de Alexandre de Moraes<sup>1</sup>:

“Pinto Ferreira define a contribuição sindical, antes denominada de imposto sindical, como uma contribuição parafiscal, afirmando que “na verdade é uma norma de tributo” e, citando Amaury Mascaro do Nascimento, dia que a contribuição sindical é um pagamento compulsório, devido por todo trabalhador ou empregado, em benefício do respectivo sindicato, pelo fato de pertencerem à categoria econômica ou profissional ou a uma profissão liberal”

Na mesma linha se orienta Sérgio Pinto Martins<sup>2</sup>, ao comparar a *contribuição sindical* com a contribuição fixada em assembléia geral, senão vejamos:

“A contribuição sindical tem natureza jurídica tributária, fixada em lei, sendo, portanto, compulsória, independentemente da vontade dos contribuintes pagarem ou não o referido tributo, ou de a ele se oporem, enquanto a outra é facultativa.”

Também Hugo de Brito Machado<sup>3</sup>, comentando sobre o contido no artigo 149, da Constituição Federal, assim define:

“Contribuição social é como uma espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categoria profissional ou econômica e seguridade social.”

É exatamente esta natureza tributária que nos conduz à conclusão de que a contribuição em comento **é inexistível dos servidores públicos** detentores de cargos públicos efetivos, dada a natureza estatutária do vínculo jurídico com a Administração Pública.

Explicamos.

## **2.2 O princípio da legalidade tributária como condição para a exigibilidade de tributos**

---

Assim dispõe o artigo 150, I, da Constituição Federal:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
I - exigir ou aumentar tributo **sem lei que o estabeleça;**” (destacamos)

<sup>1</sup> Constituição do Brasil Interpretada, Ed. Atlas, 7ª ed. São Paulo, pag. 458

<sup>2</sup> Direito do Trabalho, Atlas, 11ª ed., São Paulo, p. 651;

<sup>3</sup> Curso de Direito Tributário, 16ª. Ed., São Paulo, pag. 428

Este dispositivo nos informa que a obrigação tributária decorre sempre da incidência de uma determinada norma legal sobre o caso concreto, de modo a impedir a atuação discricionária da Administração Pública em matérias tais.

Temos, desta forma, que em matéria tributária a Constituição Federal reforça a aplicação do princípio constitucional da legalidade, de tal sorte a definir – de forma expressa – **que não se pode exigir tributo sem lei que o estabeleça.**

Assim é que aqueles que advogam a aplicabilidade do artigo 578 e seguintes, da CLT sobre os servidores públicos estatutários, procuram se servir destes dispositivos legais (instituidores do tributo em tela entre os trabalhadores do setor privado) para afirmar que o seu conteúdo seria genérico e amplo, albergando todos aqueles que “participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais”, expressões que, segundo pensam, abarcaria os servidores públicos detentores de cargos efetivos.

Em decorrência, segundo este raciocínio, uma vez estando pacificado na jurisprudência que a contribuição sindical prevista em tais dispositivos teria sido recepcionada pelo artigo 8º, IV, da Constituição Federal, tornando desnecessária a edição de nova norma legal dispendo sobre o assunto, tal conclusão teria, também, o condão de fazer com que estes mesmos dispositivos fossem agora aplicáveis também aos servidores públicos estatutários, tornando desnecessário, também para eles, a edição de norma legal específica.

Nós pensamos de forma diversa, *concessa maxima venia*, em que pese decisões judiciais comungando da orientação seguida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Vejamos então, uma vez mais, o que dizem os debatidos artigos 578 e 579, ambos da CLT:

“Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos que **participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais** representadas pelas referidas entidades, serão, sob a denominação de “Contribuição Sindical”, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.”

“Art. 579. 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.” (os destaques são nossos)

Com efeito, as redações em comento são claras ao definir **quem** estaria atingido pela obrigatória *contribuição* instituída pelos dispositivos *suso* transcritos, elencando aqueles *que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades.*

Ora, ninguém haverá de duvidar que servidores públicos estatutários, à toda evidência, não podem ser classificados como *profissões liberais*.

Por outro lado, o conceito de *categoria econômica* ou *profissional* não se molda à natureza do trabalho exercido pelos servidores públicos enquanto detentores de cargos efetivos de índole estatutária, resultando daí, no mínimo, a necessária conclusão de que os artigos 578 e 579 da CLT **não foram expressos** ao inserir os servidores públicos estatutários dentre aqueles *trabalhadores* ou *empregadores* atingidos pela contribuição sindical por ele fixada.

E não foram exatamente porque tais dispositivos legais **são anteriores** à Constituição Federal de 1988 e, portanto, à própria extensão do direito de sindicalização aos servidores públicos de maneira geral, e mais especialmente aqueles detentores de cargos públicos (estatutários).

É evidente, portanto, que o *objetivo* dos debatidos dispositivos legais jamais foi incluir os servidores públicos estatutários (que à época sequer possuíam o direito à sindicalização) dentre aqueles trabalhadores alcançados pela exação por eles fixada.

Demais disso, é de realçar que o conceito de *empregado* (para efeito da CLT), é aquele que corresponde a um trabalhador que mantém com seu empregador vínculo jurídico de natureza contratual, ao passo que o conceito de *servidor público*, para efeito da Lei nº 8.112, de 1990, é o correspondente a alguém que exerce cargo público efetivo, mantendo com a Administração vínculo jurídico administrativo (estatutário).

Vejamos o que ditam, neste sentido, respectivamente os artigos 1º a 3º, da CLT e 2º, da Lei nº 8.112, de 1990:

“Art. 1º - Esta Consolidação estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.”

“Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços.

§ 1º Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

§ 2º Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, serão, para os efeitos da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas.”

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

“Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.”

Estabelecidas estas importantes diferenciações, vejamos novamente o que define o artigo 580, da CLT, ao dispor mais especificamente sobre a importância relativa à contribuição sindical de que tratam seus artigos 578 e 579:

“Art. 580. A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:

I - Na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, **para os empregados**, qualquer que seja a forma da referida remuneração.

II - Para os **agentes ou trabalhadores autônomos** e para os **profissionais liberais**, numa importância correspondente a 30% (trinta por cento) do valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical, arredondada para Cr\$ 1,00 (um cruzeiro) a fração porventura existente.

III - Para **os empregadores**, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas, conforme a seguinte tabela progressiva.” (destaque nosso)

Ora, a par de já havermos demonstrado que os artigos 578 e 579 são expressos ao definir **quem deve pagar** as contribuições sindicais neles regulada – neles não incluindo (ao menos expressamente, como devia) os servidores públicos estatutários - temos agora que o artigo 580 do mesmo diploma, ao definir o **quanto se deve pagar** a este título, uma vez mais elenca expressamente apenas os **empregados**, os **agentes ou trabalhadores autônomos**, os **profissionais liberais**, e os **empregadores**, expressões estas que encontram definição na própria CLT, nelas não incluindo em nenhuma das hipóteses, servidores estatutários.

O mesmo se pode dizer dos artigos 583 a 585, da CLT, cujas redações uma vez mais transcrevemos:

“Art. 583. O recolhimento da contribuição sindical referente aos **empregados** e **trabalhadores avulsos** será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos **agentes ou trabalhadores autônomos** e **profissionais liberais** realizar-se-á no mês de fevereiro.

§ 1º O recolhimento obedecerá ao sistema de guias, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho.

§ 2º O comprovante de depósito da contribuição sindical será remetido ao respectivo sindicato; na falta deste, à correspondente entidade sindical de grau superior e, se for o caso, ao Ministério do Trabalho.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

“Art. 584. Servirá de base para o pagamento da contribuição sindical, pelos **agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais**, a lista de contribuintes organizada pelos respectivos sindicatos e, na falta destes, pelas federações ou confederações coordenadoras da categoria.” (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 09.12.76).

“Art. 585. Os **profissionais liberais** poderão optar pelo pagamento da contribuição sindical unicamente à entidade sindical representativa da respectiva profissão, desde que a exerçam, efetivamente, na firma ou empresa e como tal sejam nelas registrados. Parágrafo único. Na hipótese referida neste artigo, à vista da manifestação do contribuinte e da exibição da prova de quitação da contribuição, dada por sindicato de profissionais liberais, o empregador deixará de efetuar, no salário do contribuinte, o desconto a que se refere o art. 582.” (Redação dada ao artigo pela Lei nº 6.386, de 09.12.76)

Como se vê, são exaustivas as situações em que a CLT – de forma expressa – regulamenta a exigibilidade e a forma de cobrança da contribuição sindical em comento, sendo certo, contudo, que de nenhuma delas se consegue extrair sequer uma interpretação minimamente segura de que seus dispositivos pretendessem incluir, através dos conceitos e expressões que utilizam os servidores públicos estatutários.

Neste passo voltemos os olhos à cátedra do ilustre Professor Sacha Calmon Navarro Coelho<sup>4</sup>, para quem:

“... a lei fiscal deve conter todos os elementos estruturais do tributo: o fato jurígeno sob o ponto de vista material, espacial, temporal e pessoal (hipótese de incidência) e a consequência jurídica imputada à realização do fato jurígeno ((dever jurídico). Equivale dizer que a norma jurídico-tributária não pode ser tirada do *ordo juris*, nem sacada por analogia; deve estar pronta na lei, de forma inequívoca,, obrigando o legislador a tipificar os fatos geradores e deveres fiscais.”

Ora, a simples leitura dos dispositivos da CLT acima transcritos, é suficiente para demonstrar que – ao menos no que diz com os servidores públicos estatutários - não foram estabelecidos em lei todos os aspectos indispensáveis a determinar concretamente **quem** deve pagar o tributo; o **quanto** se deve pagar de tributo, e as **razões** pelas quais se deve pagá-lo.

Com efeito, ainda que seja fato que a Constituição de 1988 estendeu aos servidores públicos o direito à sindicalização, também é fato que **não lhes estendeu o direito à negociação coletiva**, pilar fundamental e sustentáculo para a própria constituição e razão de ser de uma entidade sindical.

De outro lado, é sabido que ao negociarem com os respectivos empregadores, os sindicatos auferem direitos e vantagens que acabam estendidos à **toda a categoria representada**, que assim se beneficia da própria existência da entidade sindical e da negociação coletiva encetada, situação que acabou por conduzir o legislador ao entendimento de que seria oportuna, razoável e justa, a fixação de uma *contribuição sindical* que, para além da contribuição associativa voluntária (também prevista no artigo 8º, IV, da CF), pudesse financiar os esforços sindicais na direção destas conquistas, eis que ultrapassam o rol de sindicalizados.

---

<sup>4</sup> Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1999.

No caso dos servidores públicos, entretanto, a inexistência de direito à negociação coletiva acaba por retirar dos seus sindicatos uma das atribuições a justificar a própria instituição da contribuição sindical tal qual ela foi originalmente concebida, qual seja financiar este esforço na busca de ganhos coletivos para toda a categoria, independentemente da livre filiação à entidade respectiva.

Sob este ângulo, portanto, não é descabido dizer que em relação aos servidores públicos estatutários falta a principal **razão** pela qual deveriam eles pagar o tributo em tela, o que uma vez mais remete à inconstitucionalidade da exação em questão, sobretudo na forma em que pretendida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

### **2.3 A necessária observância ao princípio da igualdade tributária**

---

Assim estabelece o artigo 150, II, da Constituição Federal:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”

Referido dispositivo guarda direta relação com o princípio da isonomia, esculpido no artigo 5º, também da Constituição Federal, a informar que ao legislador é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, e, em sentido inverso, de instituir tratamento igual entre contribuintes que se encontrem em situação desigual.

Ora, como vimos anteriormente o que marca e justifica a *contribuição sindical* esculpida no artigo 8º, IV, da Constituição Federal é o pleno exercício dos direitos sindicais previstos na Constituição, direitos estes que envolvem não só a simples constituição de sindicatos, mas, sobretudo o de negociar coletivamente e fazer greve para sustentar as reivindicações apresentadas.

Em relação aos servidores públicos estatutários, contudo, é sabido por todos que o artigo 240, “d”, da Lei nº 8.112/1990, ao pretender deferir-lhes o direito à negociação coletiva, acabou tendo sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta nº 492, fato que levou o Congresso Nacional a aprovar, em 10.11.1997, a Lei nº 9.527, cujo artigo 18 veio revogar definitivamente as alienas “d” e “e”, do artigo 240, do RJU.

Atentando-se para a jurisprudência que posteriormente foi se consolidando no Supremo Tribunal Federal em torno do assunto, percebe-se claramente que o Excelso

Pretório é do entendimento de que eventual direito dos servidores à *negociação coletiva* encontraria óbice no *princípio da reserva legal*; na *prerrogativa exclusiva* do Presidente da República para dar início ao processo legislativo em matéria que envolva a Administração Pública; e no princípio da *legalidade*, na medida em que apenas através de lei seria possível deferir vantagens a servidores públicos.

É o que se colhe dos seguintes julgados unânimes:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 272, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR N. 4 DO ESTADO DO MATO GROSSO. SERVIDORES PÚBLICOS. ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO. VIOLAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. **A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho consubstancia direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes formalmente detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária.** 2. **A Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade. A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo.** Precedentes. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional o § 2º, do artigo 272, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso.” (ADI 554, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 05-05-2006)

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. REAJUSTE DE VENCIMENTOS, PROVENTOS, SOLDOS E PENSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES. QUALIFICAÇÃO DE ENTIDADES DE CLASSE PARA FIGURAREM NO PÓLO ATIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL (ARTIGO 5º, LXX, letra b da CF/88). IMPROPRIEDADE DA VIA MANDAMENTAL PARA PRODUZIR EFEITOS MERAMENTE DECLARATÓRIOS, SE NÃO HÁ COMANDO CONSTITUCIONAL QUE IMPONHA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A OBRIGATORIEDADE DA REMESSA DE MENSAGEM PROPONDO REVISÃO COMPULSÓRIA DE VENCIMENTOS, SOLDOS E PENSÕES. IMPOSSIBILIDADE DE ESTENDER AO SERVIDOR PÚBLICO AS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 7º C/C COM O ARTIGO 39, § 2º, DA CF/88. INEXISTÊNCIA DE PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE OBRIGUE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA A CONCEDER REAJUSTE NA DATA CONSIGNADA NA LEI ORDINÁRIA. É DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA E RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL A FACULDADE PARA AGITAR O PROCESSO LEGISLATIVO PRÓPRIO PARA AUMENTO OU REAJUSTE DE SERVIDORES PÚBLICOS ( CF, ART. 61, § 1º, II, a). MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO, MAS INDEFERIDO. 1. As entidades de classe representativas da defesa de seus associados credenciam-se para figurarem no pólo ativo da relação processual, legitimando-se para a utilização da via mandamental coletiva, se os seus atos constitutivos revestem-se das formalidades legais (CF, artigo 5º, inciso LXX, letra b, da CF). 2. Não dispondo a Carta Política de 1988 de preceito que imponha ao Presidente da República a obrigatoriedade do envio de mensagem relativamente à proposição de aumento ou à de revisão de vencimentos, soldos e pensões dos servidores públicos, civis e militares, dos ativos e inativos, da União Federal e de seus órgãos diretos e indiretos, pela sua gênese, em si mesma, não é o mandado de segurança instrumento processual apropriado ou destinado a fazer detonar o processo de elaboração

legislativa. - É da essência estrutural e nuclear do writ que se obtém de seu deferimento uma ordem, um enunciado mandamental, para que o ato impugnado se faça ou não se faça, não podendo por isso mesmo produzir efeito de conteúdo meramente declaratório, sobre se prevalece ou não determinada lei, sem que desse ato estatal do Juiz não se retire um ordenamento. 3. O Plenário desta Corte, ao apreciar a questão da data-base prevista no artigo 1º da Lei nº 7.706, de 21 de dezembro de 1988 (MS nº 22.439, julgado em 15.05.96), para a revisão de vencimentos dos servidores públicos, assentou que a norma contida no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, não é por aquela lei regulamentada, senão que expressa que esses reajustes não podem ser discriminatórios, aplicando a todos indistintamente, na mesma data. 4. O preceito do § 2º do artigo 39, da CF, ao estender ao servidor público parte dos direitos sociais dos trabalhadores, não autoriza se extraia a compulsória obrigação de reajuste de seus vencimentos, quando haja revisão do salário mínimo nacional. - **Esta Corte já assentou que os servidores públicos não têm direito à negociação e ao dissídio coletivos inerentes aos trabalhadores regidos pela CLT (ADI nº 492 - RTJ 145/68-100).** 5. A lei que instituiu a data-base (Lei nº 7.706/88) e as outras que a repetem, não são normas auto-aplicáveis no sentido de que obriguem o Chefe do Poder Executivo Federal a expedir proposta legislativa de revisão de vencimentos, face ao princípio constitucional que lhe reserva a privatividade da iniciativa (CF, artigo 61, § 1º, II, a). - Depende a iniciativa da vontade política do Presidente da República e das conveniências subjetivas de sua avaliação. 6. Inexistindo dispositivo constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento normativo auto-aplicável, obrigando o Presidente da República a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei, é de se indeferir a ordem. Mandado de Segurança conhecido, mas indeferido.” (MS 22451, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/1997)

Em outras palavras, no entendimento do Excelso Pretório, os servidores públicos têm livre direito à sindicalização e até mesmo o direito à greve (com as sérias limitações que vêm sendo judicialmente impostas a este exercício, é bom lembrar), mas não possuem direito à negociação coletiva ou mesmo de impor ao governante a obrigatoriedade de cumprir aquilo que eventualmente haja sido informalmente negociado.

Ora, ninguém haverá de duvidar que um sindicato que não pode negociar coletivamente questões inerentes à categoria que representa, está desprovido de uma das características fundamentais a marcar e conferir natureza sindical a uma entidade desta índole, haja vista que em todo o mundo se reconhece ser da essência das entidades sindicais o objetivo de *representar para negociar e conquistar*.

Logo, não se pode nem de longe afirmar que em relação ao pleno exercício dos direitos sindicais, *latu sensu*, os servidores públicos estatutários se encontrem em idêntica situação aos trabalhadores do setor privado, o que implica reconhecer que as importantes diferenças apuradas entre estes dois grupos devem conduzir – em face da necessária observância do princípio da isonomia – obriga um tratamento tributário também diferenciado no tocante à *contribuição sindical*, em homenagem ao que define o artigo 150, II, da Carta Magna.

Uma vez mais, assim, resta evidenciado que o artigo 597 e seguintes da CLT não pode ser utilizado para a exigibilidade desta mesma contribuição sindical dos servidores em questão.

Em decorrência, é cediço que apenas em condições absolutamente excepcionais o Texto Constitucional permite pequena flexibilização do princípio da legalidade tributária - ensejando alguma margem de manobra à regulamentação de tributos a partir de meros atos emanados do Poder Executivo – e se somos sabedores que os artigos 597 e seguintes da CLT não servem como regulamento para a cobrança das contribuições sindicais de servidores estatutários, então será forçoso concluir que a exceção em tela **somente se tornará possível (exigível) com a edição de lei específica a regulá-la no âmbito do serviço público.**

#### **2.4 A incidência de descontos sobre a remuneração de servidores públicos**

Assim dispõe o artigo 45, da Lei nº 8.112, de 1990:

“Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.”

Referido dispositivo apenas traz para o texto do Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União, o contido no princípio constitucional da legalidade, a impor que no âmbito da Administração Pública apenas se pode fazer aquilo que a lei expressamente determina, sendo vedado aos administradores interpretar o texto legal, seja para ampliá-lo ou para restringir sua área de abrangência.

Logo, para fazer incidir sobre as remunerações dos servidores públicos quaisquer tipos de descontos, o administrador deve, obrigatoriamente, vincular este comando a um texto legal que o autorize de forma expressa e inequívoca, sob pena de ter seu ato eivado de inconstitucionalidade, por ferimento ao princípio da legalidade.

Ora, se como vimos anteriormente, o artigo 578 da CLT (para dizer o menos) não é claro o suficiente para permitir que dele se extraia que os servidores estatutários estariam alcançados pela contribuição sindical por ele regulada, então é evidente que qualquer ato administrativo que venha a conferir ao dispositivo interpretação ampliativa, lançando mão do seu conteúdo para impor o tributo a quem não é dele contribuinte, fere às escâncaras o princípio da legalidade

## **2.5 Os antecedentes jurisprudenciais que balizaram a IN nº 01/2008**

---

Ao editar a Instrução Normativa nº 1/2008, o Ministério do Trabalho e Emprego invocou alguns antecedentes jurisprudenciais que importa conhecer e comentar.

Começamos pela decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 180.745, em que foi Relator o ex-Ministro Sepúlveda Pertence (1ª Turma, DJ 08/05/1998, p. 14.), cuja Ementa encontra-se vazada nos seguintes termos:

EMENTA: Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção. A recepção pela ordem constitucional vigente da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou, nos quais a unicidade (art. 8º, II) e a própria contribuição sindical de natureza tributária (art. 8º, IV) - marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694).

Aqui há que se esclarecer que a demanda original afirmava que a Constituição de 1988 não recepcionara a contribuição sindical fixada pelos artigos 597 e seguintes da CLT, fazendo-o sobre 2 (dois) diferentes aspectos jurídicos, a saber: a) que a aplicação do princípio da liberdade e autonomia sindical se confrontaria com a contribuição sindical compulsória prevista no artigo 8º, IV, da Constituição Federal, retirando-lhe a exigibilidade, e; b) que a referida contribuição sindical apenas seria exigível de trabalhadores sindicalizados à entidade sindical em tela (Sindicato dos Escreventes e Auxiliares Notariais e Registrais do Estado de São Paulo)

Todo o Voto condutor do Acórdão em questão, portanto, dirige-se ao enfrentamento destas 2 (duas) questões jurídicas, ambas sem a menor aplicação sobre o caso em exame, voltado que está (este) a debater sobre a exigibilidade ou não do tributo em tela para o caso dos servidores públicos estatutários, ao argumento de falta de norma legal específica.

Com efeito, mesmo admitindo-se que os artigos 578 e seguinte da CLT foram recepcionados pelo artigo 8º, IV, da CF, e mesmo em se admitindo que a contribuição sindical compulsória não fere o princípio da liberdade e autonomia sindical, tais conclusões não são de sorte a reconhecer a exigibilidade da referida exação em relação aos servidores estatutários.

O segundo precedente do STF invocado pela Instrução Normativa nº 01/2008, é o Recurso Extraordinário nº 146.733/SP, em que foi Relator o ex-Ministro Moreira Alves (Tribunal Pleno, DJ de 06/11/1992, p. 20110.), cuja Ementa é a seguinte:

“Ementa contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. lei 7689/88. - não e inconstitucional a instituição da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, cuja natureza e tributaria. constitucionalidade dos artigos 1., 2. e 3. da lei 7689/88. Refutação dos diferentes argumentos com que se pretende sustentar a inconstitucionalidade desses dispositivos legais. - ao determinar, porem, o artigo 8. da lei 7689/88 que a contribuição em causa ja seria devida a partir do lucro apurado no periodo-base a ser encerrado em 31 de dezembro de 1988, violou ele o princípio da irretroatividade contido no artigo 150, iii, "a", da constituição federal, que proibe que a lei que institui tributo tenha, como fato gerador deste, fato ocorrido antes do inicio da vigencia dela. recurso extraordinário conhecido com base na letra "b" do inciso iii do artigo 102 da constituição federal, mas a que se nega provimento porque o mandado de segurança foi concedido para impedir a cobrança das parcelas da contribuição social cujo fato gerador seria o lucro apurado no periodo-base que se encerrou em 31 de dezembro de 1988. declaração de inconstitucionalidade do artigo 8. da lei 7689/88.”

Ora, neste caso as razões de direito e o pedido formulados naquela lide nada têm a ver com a questão da exibilidade ou não das contribuições sindicais previstas no artigo 578 e seguintes da CLT, em relação aos servidores públicos estatutários, demonstrando o completo descabimento da referência – feita pela IN nº 01/2008 – ao julgado em tela.

Por fim, ainda em torno de julgados do STF, a Instrução Normativa em tela faz referência ao Recurso em Mandado de Segurança nº 217.851.

Neste caso, compulsando-se o sítio [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), e inserindo-se o referido número de processo, apenas se encontra um Agravo de Instrumento e um Recurso Extraordinário, ambos versando sobre matéria absolutamente alheia a tratada neste estudo ou mesmo na Instrução Normativa nº 1/2008.

É de concluir, desta forma, que os precedentes do Supremo tribunal Federal (ao menos aqueles invocados pela IN nº 1/2008), **não se prestam** a justificar a edição do referido ato.

Vejamos, então, se melhor sorte assiste aos precedentes que o Ministério do Trabalho e Emprego sustenta haver encontrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a começa pela Recurso Especial nº 612.842 (Relatora Ministra Eliana Calmón, 2ª Turma, DJ 11/04/2005 p. 252), cuja Ementa encontra-se assim redigida:

“ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - DECADÊNCIA - INOCORRÊNCIA - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL ("IMPOSTO SINDICAL") - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - RECOLHIMENTO COMPULSÓRIO.

1. Não se configura a decadência se o writ foi impetrado antes de escoado o prazo de cento e vinte dias da efetiva lesão de direito líquido e certo do impetrante.

2. A lei específica que disciplina a contribuição sindical compulsória ("imposto sindical") é a CLT, nos arts. 578 e seguintes, a qual é aplicável a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos, observada a unicidade sindical e a desnecessidade de filiação, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que considerou recepcionada a exação pela atual Constituição Federal.
3. É obrigatório o recolhimento do "imposto sindical" pela Administração Pública Municipal a pedido de qualquer das entidades incluídas no rol dos beneficiários da importância da arrecadação, como previsto no art. 589 da CLT.
4. Recurso especial improvido."

Aqui realmente a decisão judicial se refere à exigibilidade da contribuição sindical prevista no artigo 578 e seguintes da CLT, dando-a por aplicável também aos servidores públicos regidos por norma estatutária própria.

O outro precedente invocado refere-se ao Recurso Especial nº 442.509/RS, em que foi Relator o Ministro João Otávio de Noronha (2ª Turma, DJ 14/08/2006 p. 262), que possui a seguinte Ementa:

- "PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. COBRANÇA DEVIDA. PRECEDENTES 1. "A partir de promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, a competência para processar e julgar ações em que se questiona a cobrança da contribuição sindical (...) é da Justiça do Trabalho, salvo se já houver sido proferida sentença na Justiça Comum, quando então prevalecerá a competência recursal do tribunal respectivo" (CC n. 57.915-MS, Primeira Seção, relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 27.3.2006).
2. O Superior Tribunal de Justiça, em consonância com a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, consolidou o entendimento de que a contribuição sindical, prevista nos arts. 578 e seguintes da CLT, é devida por todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive pelos servidores públicos. Precedentes.
3. Recurso especial provido."

Com efeito, em que pese o fato dos julgados acima admitirem que a contribuição sindical (a que fazem referência os artigos 578 e seguinte da CLT) é exigível também dos servidores públicos estatutários, também é fato que outras decisões judiciais ou mesmo na esfera administrativa do Poder Judiciário têm conduzido à conclusão contrária, nutrindo nossa expectativa de que - frente a eventual processo balizado por maior robustez jurídica que aqueles que deram azo aos precedentes citados - o Poder Judiciário se arque à evidência de que a aplicação da contribuição sindical aos servidores estatutários exige lei específica, a definir todas as circunstâncias tributárias a ensejar a efetiva exigibilidade do tributo.

Vejamos, neste sentido, como se posicionou o Assessor Jurídico do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, no que foi acompanhado pelo Diretor-Geral daquela Corte em 26.3.2009, em pedido administrativo de incidência da debatida contribuição sobre os servidores que compõem o seu quadro de pessoal:

“12. Não há lei que autorize o desconto à título de contribuição sindical nos vencimentos de servidores públicos estatutários. Nem se há falar que as disposições da CLT o autorizam, pois a relação jurídica entre Estado e servidor estatutário é regulada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

13. A existência de decisões judiciais reconhecendo a autoaplicabilidade da Inciso Ivd art. 8º, da CF não ultrapassa os limites subjetivos da lide. Dessa forma, não é possível realizar qualquer desconto nos vencimentos dos servidores, a esse fundamento (ainda que transitada em julgado), proferida em processo de que não tenham participado;

14. Diante do exposto, opinamos pelo indeferimento do pedido, não afastando a possibilidade de seu acolhimento no caso de ingressar no mundo jurídico dispositivo legal autorizando a realização do indigitado desconto nos vencimentos dos servidores ou de decisão judicial determinando ao TSE que o faça”

Na mesma direção a decisão adotada pelo Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho – TST, em despacho datado de 19.3.2009, assim vazado:

“Acompanhando o despacho proferido pelo Exmo. Sr. Ministro GILMAR MENDES, Presidente do Supremo tribunal federal, nos autos do processo nº 336.482/STF, INDEFIRO o pleito formulado pela CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL – CSPB.”

Com efeito, já em 1992 o Supremo Tribunal Federal apreciava pedido de cobrança da referida exação sobre os servidores estatutários daquela Casa, ocasião em que foi formado o Processo Administrativo nº 168785, ocasião em que o então Ministro Ilmar Galvão assim decidiu:

“Devida aos sindicatos (daí a parafiscalidade), foi a contribuição sindical compulsória instituída pela CLT, que, em seu art. 580, enumera, como contribuintes, os empregados, qualquer que seja a forma de remuneração, os agentes ou trabalhadores autônomos, os profissionais liberais e os empregadores (incs. I a III).

Como se vê, os funcionários públicos não estão abrangidos no dispositivo. Pela singela razão de que a sindicalização lhes era vedada. Não havia razão, por isso, para contribuírem para sindicatos.

**A circunstância de a CF/88 haver afastado esta vedação não os converte, automaticamente, em contribuintes.** Para tanto é mister lei expressa. Assim exige o princípio da legalidade estrita, que rege o poder de tributar.

Dessa forma, enquanto lei nova não definir os funcionários públicos como contribuintes do tributo, a pretensão do SINDJUS é inteiramente descabida, não havendo espaço para atendimento da notificação em foco.” (grifamos)

Em 12.11.2003 o então Ministro Maurício Corrêa, à época na Presidência do STF, acolheu o posicionamento do Ministro Ilmar Galvão, mantendo sua anterior decisão.

Mais recentemente, já em 9 de junho de 2009, o Ministro Gilmar Mendes (na Presidência do STF) foi chamado a decidir a questão administrativa em apreço, ocasião em que Sua Excelência seguiu o anterior posicionamento de seus pares, dando pela

impossibilidade de se proceder a tais descontos contra os servidores estatutários daquela Casa.

Ora, se semelhante posicionamento foi adotado pelo STF para seus servidores, é evidente que na ocasião em que foi chamado a dirimir o assunto em relação aos demais servidores público em igual situação, a Suprema Corte há de ser coerente com sua posição, afastando a exigibilidade da contribuição em tela enquanto não for editada norma específica tipificando os servidores estatutários como sujeitos passivos da contribuição sindical compulsória.

### **3 CONCLUSÃO**

---

Segundo a jurisprudência praticamente unânime no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, é possível concluir que o artigo 8º, IV, da Constituição Federal, recepcionou o artigo 578 e seguintes da CLT, tornando desnecessária a edição de nova norma legal específica para regulamentar a cobrança da contribuição sindical compulsória entre os trabalhadores do setor privado.

Os mesmos precedentes jurisprudenciais assentam que a contribuição sindical em tela não se confrontaria com o princípio da liberdade e autonomia sindical, pelo que não haveria óbice à sua cobrança.

É imperioso reconhecer, de outro lado, que os servidores públicos estatutários também se sujeitam à contribuição sindical compulsória prevista no artigo 8º, IV, da Carta da República.

Referidas assertivas, entretanto, não são de sorte a conduzir à conclusão de que a contribuição sindical regulamentada pelos artigos 578 e seguintes da CLT se aplica aos servidores públicos regidos por estatuto próprio, sendo de concluir, ao contrário, que a cobrança do tributo previsto no artigo 8º, IV, da Carta Magna exige lei específica para que se torne exigível de tais servidores.

É como opinamos. SMJ.

Brasília-DF, 5 de maio de 2010.

Assessoria Jurídica da FASUBRA

**Luis Fernando Silva**  
**OAB/SC 9582**