

PARECER DAJ – 002/2017

**IMPOSTO SINDICAL. SERVIDOR
PÚBLICO. INSTRUÇÃO
NORMATIVA MTE Nº 1/2017.
ILEGALIDADE**

A Diretoria Jurídica do SINDIRECEITA vem recebendo vários questionamentos sobre a recente Instrução Normativa MTE nº 01, de 17 de fevereiro de 2017, que estabeleceu que os órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, deverão recolher a contribuição sindical prevista no art. 578 da CLT¹, de todos os servidores e empregados públicos.

Para a melhor compreensão da medida é necessário esclarecer o que é o imposto sindical e tecer um breve histórico sobre a controvérsia instaurada acerca da sua aplicação ou não aos servidores públicos.

De início, cabe destacar as formas de contribuições que constituem as principais fontes de receitas das entidades sindicais: 1) contribuição social; 2) contribuição sindical; 3) contribuição confederativa e 4) contribuição assistencial.²

A contribuição social é a mensalidade sindical, devida apenas pelos filiados, previstas na alínea "b" do art. 548 da CLT (trabalhadores da iniciativa privada) bem como na alínea "c" do art. 240 da Lei nº 8.112/90 (no caso dos servidores públicos):

CLT;

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

[...]

b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembleias Gerais;

¹ 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 do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.

² BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito sindical**. 5 ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 134





Lei nº 8.112/90:

Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

[...]

c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

A contribuição social independe de qualquer outro dispositivo legal, ela é estabelecida pelo estatuto ou pelas Assembleias Gerais das entidades sindicais e tem natureza privada.

O imposto sindical, por sua vez, é também conhecido como contribuição sindical, previsto na alínea "a" do art. 548 c/c art. 578 e seguintes, todos da CLT:

Art. 548 - Constituem o patrimônio das associações sindicais:

a) as contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de imposto sindical, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III deste Título;

[...]

CAPÍTULO III

DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

SEÇÃO I

DA FIXAÇÃO E DO RECOLHIMENTO DO IMPOSTO SINDICAL

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 "imposto 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.



O imposto sindical, originado num período de autoritarismo e em que a organização sindical estava atrelada ao Estado³, tem natureza parafiscal e está sujeito à fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme determinado no Acórdão TCU nº 1663/2010.⁴

Sérgio Pinto Martins entende que a denominação "imposto" nem seria a mais adequada, pois apenas uma parte da arrecadação é destinada ao Estado, a maior parte é dividida pelo sistema sindical, que constitui, na verdade, contribuição, dado ao seu destino especial, sendo uma espécie do gênero tributo.⁵

O imposto sindical é devido por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da categoria ou profissão, é recolhido uma vez por ano e equivale à importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho.

O valor arrecadado com os descontos do imposto sindical dos trabalhadores é revertido da seguinte forma: 5% para a confederação correspondente; 10% para a central sindical; 15% para a federação; 60% para o sindicato respectivo e 10% para o FAT (se não houver confederação o percentual

³ "A cobrança de contribuição compulsória, em favor das entidades sindicais, foi inicialmente autorizada pelo Decreto-lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939, que regulou a associação em sindicato. O art. 3º, alínea "f", desse Decreto-lei, deu aos sindicatos a prerrogativa de "impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas". O art. 38, alínea "a", dispunha, por sua vez, que constituem patrimônio das associações sindicais "as contribuições dos que participam da profissão ou categoria, nos termos da alínea "f" do art. 3º". MELO, Cláudia Virginia Brito de. Contribuição sindical. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Julho/2005. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1204/contribuicao_sindical_melo.pdf?sequence=1. Consultado em 21/02/2017. p. 4.

⁴ A posição do TCU provocou a edição da Instrução Normativa MTE nº 01/2011, determinando que as entidades sindicais promovam ajustes em seus planos de contas de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical das demais receitas da entidade. Uma vez que apenas essas, por tratar de contribuição social, está sujeita à fiscalização e controle da aplicação dos recursos.

⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. **Contribuições sindicais: direito comparado e internacional; contribuições assistencial, confederativa e sindical**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 56.



cabará à federação, não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição irá integralmente ao FAT⁶).

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a Constituição Federal de 1988 recepcionou os dispositivos da CLT sobre a contribuição sindical.

No entanto, essa contribuição sindical obrigatória, estabelecida para os empregados celetistas, foi objeto de controvérsias sobre sua aplicação ou não aos servidores públicos.

Para Arnaldo Bason Paes, o conceito de categoria profissional e econômica, baseada no modelo sindical celetista, não se aplica aos servidores públicos, uma vez que os direitos coletivos dos servidores públicos estão regulamentados pelo art. 240 da Lei n. 8.112/90⁷, e que, diante da existência de regimento específico, não se aplicam aos servidores estatutários as normas celetistas que dispõem sobre contribuição sindical, incidindo portanto, a respeito da matéria, exclusivamente as normas contidas no regime jurídico único e que deve-se interpretar o modelo sindical brasileiro à luz das normas da OIT.⁸

Em 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego enfrentou a questão mediante a edição de nota técnica, a fim de sanar a controvérsia existente entre

⁶ A Fiscalização da cota-parte do Ministério do Trabalho e Emprego é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão colegiado tripartite composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

⁷ Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

- a) de ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;
- b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido;
- c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

⁸ A Convenção nº 151, ratificada pelo Brasil em 15/06/2010 e internalizada por meio do Decreto nº 7.944/2013, prevê em seu art. 5º, parágrafo terceiro, que: **“Serão considerados atos de ingerência para os efeitos deste artigo principalmente os destinados a fomentar a constituição de organizações de empregados públicos dominadas pela autoridade pública, ou a sustentar economicamente, ou de outra forma, organizações de empregados públicos com o objetivo de colocar estas organizações sob o controle da autoridade pública.”**



sindicatos de servidores e o Poder Público. A CGRT/SRT n.º 043/2004, aprovada em 04.05.04, estabeleceu que, em se tratando de servidores públicos federais regidos pela Lei 8.112/90, não seria devido o recolhimento de contribuição sindical compulsória, ante a falta de previsão legal e que a alínea "c" do art. 7º da CLT prevê que os preceitos constantes da CLT, salvo se expressamente determinado, não se aplicam aos servidores públicos.

O Supremo Tribunal Federal posicionou-se no seguinte sentido: "facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria".⁹

EMENTA: Sindicato de servidores públicos: direito à contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 ss.), recebida pela Constituição (art. 8., IV, in fine), condicionado, porém, a satisfação do requisito da unicidade. 1. A Constituição de 1988, à vista do art. 8., IV, in fine, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1.076, med. cautelar, Pertence, 15.6.94). 2. Facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria (ADIn 962, 11.11.93, Galvão). (RMS nº 21758/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 20.09.1994).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. Art. 8º, IV, da Constituição Federal. I. - A contribuição sindical instituída pelo art. 8º, IV, da Constituição Federal constitui norma dotada de auto aplicabilidade, não dependendo, para ser cobrada, de lei integrativa. II. - Compete aos sindicatos de servidores públicos a cobrança da contribuição legal, independentemente de lei regulamentadora específica. III. - Agravo não provido. (AI 456634 AgR, Rel. Min. CARLOS VELLÔSO, DJ 24.02.2006)

O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido do Supremo Tribunal Federal, vem dispondo que "a lei que disciplina a contribuição sindical

⁹ RMS 21.758/DF. RE 146.733 e RE 180.745.



SINDIRECEITA
Analistas-Tributários

SHCGN, 702/703 Bloco E - Loja 37 - Asa Norte

Fones: 3962-2300/3962-2301

CEP: 70720-650 | Brasília/DF

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".¹⁰

Na sequência, o Ministério do Trabalho e Emprego exarou a Instrução Normativa nº 01/2008, determinando aos órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, independentemente do regime jurídico a que pertençam, deveriam recolher a contribuição sindical prevista no art. 578 da CLT.

Novamente o STF enfrenta o tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. INCIDÊNCIA. DESNECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES O Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de que a contribuição sindical é devida pelos servidores públicos, independentemente da existência de lei específica regulamentando sua instituição. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 807155 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 07/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 24-10-2014 PUBLIC 28-10-2014)

¹⁰ Resp 612.842/RS. A Ministra Eliana Calmon, relatora do recurso especial destacou que: "a lei específica quanto à contribuição sindical compulsória, com característica tributária, é a própria Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, que traz todos os contornos da exação, inclusive fato gerador, formas de recolhimento e sujeitos ativo e passivo. Ademais, tal contribuição independe do direito à livre associação sindical, previsto constitucionalmente, vez que não se confunde com a contribuição sindical associativa, que somente é devida pelos trabalhadores, celetistas e servidores públicos, se filiados ao sindicato da categoria respectiva. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou quanto à constitucionalidade da cobrança compulsória do imposto sindical devida pelos servidores públicos, justamente com base no art. 578 e seguintes da CLT, vez que recepcionada pela atual Constituição da República, entendendo aquela Corte, não obstante, estar o mencionado "imposto" ligado ao sistema da unicidade sindical, previsto no art. 8, II, da CF/88. [...] Entendo, seguindo a linha do STF, que, ante a previsão legal e, uma vez demonstrada a unicidade do sindicato em relação à categoria dos servidores públicos municipais, cabe à Administração Pública o recolhimento compulsório do "imposto sindical" relativo a estes, a pedido de qualquer das entidades incluídas no rol dos beneficiários da importância da arrecadação, como previsto no art. 569 da CLT."



O acórdão do referido julgado, todavia, utiliza na sua fundamentação o inciso IV do art. 8º da Constituição Federal, que trata da contribuição confederativa e não da contribuição sindical (imposto sindical), pois a contribuição que independe de lei específica regulamentando a sua instituição é a contribuição confederativa.¹¹

A Constituição Federal de 1988 prevê:

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

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

[...]

IV - a assembleia 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;

A contribuição confederativa, prevista no inciso IV do Art. 8º, coexiste com a contribuição social e com a contribuição sindical, é destinada a custear o sistema confederativo e será cobrada ou não de acordo com o que for decidido em assembleia geral, sendo exigida apenas dos filiados da entidade.¹²

O enunciado nº 666 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, convertido na Súmula Vinculante nº 40 prevê:

A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição Federal, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

¹¹BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito sindical**. 5 ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 137.
FRANCO FILHO, Georgeton de Souza (coord.). **Curso de direito coletivo do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998. p. 149-151.

¹² ROMITA, Arion Sayão. **Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários**. São Paulo: LTr, 1992. p. 44.



Veja que no precedente representativo que serviu de base para a edição da referida súmula faz-se a distinção entre a contribuição confederativa e a contribuição sindical:

A questão a saber é se a denominada contribuição confederativa, inscrita no art. 8º, IV, da Constituição Federal, fixada pela assembleia geral, é devida pelos empregados não filiados ao sindicato. Noutras palavras, se apresenta ela caráter de compulsoriedade, vale dizer, se é obrigatório o seu pagamento por empregados não filiados ao sindicato. (...) Primeiro que tudo, é preciso distinguir a contribuição sindical, contribuição instituída por lei, de interesse das categorias profissionais - art. 149 da Constituição - com caráter tributário, assim compulsória, da denominada contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral da entidade sindical - C.F., art. 8º, IV. A primeira, conforme foi dito, contribuição parafiscal ou especial, espécie tributária, é compulsória. A segunda, entretanto, é compulsória apenas para os filiados do sindicato." (RE 198092/SP, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 27.8.1996, DJ de 11.10.1996)

Assim, ao tratar especificamente do tema quanto à abrangência da contribuição confederativa, o Min. Carlos Velloso, relator do RE 198.092-3/SP, cuidou de diferenciar a contribuição confederativa da contribuição sindical:

Como dizíamos, a contribuição confederativa, que não é tributo, não é compulsória para os empregados não filiados à entidade sindical.

O tributo é que tem caráter compulsório. A compulsoriedade, aliás, é traço caracterizador do tributo (CTN, art. 3º). A sua instituição depende de lei. Já a contribuição confederativa, por não ser tributo, por não ser instituída por lei - CF, art. 8º, IV - é obrigatória apenas para os filiados ao sindicato, convindo esclarecer que a Constituição, em seguida à instituição contribuição confederativa - art. 8º, IV - dispõe, no inciso V do citado art. 8º, que "ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato", na linha, aliás, de que "é plena a liberdade de associação para fins lícitos" (CF, art. 5º, XVII) e que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado." (CF, art. 5º, XX).

Essa distinção é destacada com precisão por José Afonso da Silva:



Há, portanto, duas contribuições: uma para custeio de confederações e outra de caráter parafiscal, porque compulsória estatuida em lei, que são, hoje, os arts. 578 e 610 da CLT, chamada "contribuição sindical", paga, recolhida e aplicada na execução de programas sociais de interesse das categorias representadas.¹³

Foi exarado então o Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU que apontou pela ilegalidade formal e material da Instrução Normativa MTE nº 01/2008. Apontou o referido parecer que o Ministério do Trabalho e Emprego teria extrapolado o seu poder regulamentar ao tratar da matéria, que estaria fora de sua esfera de competência e destacou ainda que a hipótese de incidência do art. 578 da CLT, justamente em razão de sua natureza jurídica de tributo, está sujeita os princípios constitucionais definidos no art. 150 da Constituição Federal, sobretudo ao princípio da estrita legalidade tributária.

O Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU foi aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 379/2011, com a recomendação da anulação da Instrução Normativa MTE nº 01/2008, o que não foi observado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Foi exarado então novo parecer, o Parecer nº 09/2012/MCA/CGU/AGU, que reiterou os termos do Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU e asseverou que:

[...] A natureza do vínculo profissional difere, assim como também difere o regime jurídico em que são enquadrados servidores estatutários e empregados públicos, como foi explicado no Parecer 70/2010/DECOR/CGU/AGU. Enquanto que, para os primeiros, trata-se de uma relação administrativa, submetida a lei específica, no que diz respeito aos empregados públicos há o firmamento de uma relação contratual, decorrente da convergência de sua vontade com a de seu empregador, regida pela CLT.

Desse modo, não há dúvida de que, salvo dispositivo específico em contrário, as normas veiculadas pela CLT não se aplicam aos servidores públicos. *A fortiori*, o artigo 580 da CLT estabelece

¹³SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 305.

como sujeitos passivos da contribuição sindical o empregado e o empregador. Não há como confundir servidor público e empregado. A exigibilidade de contribuição sindical por servidor público carece ainda de lei. Não se admite a aplicação da norma prevista no artigo 580 da CLT para suprir essa carência, em respeito ao princípio da estrita legalidade tributária. É vedada a cobrança de tributos não previstos em lei. A Constituição Federal não cria tributos. O que esse diploma faz é tratar de competência tributária. Os tributos são criados por leis e, no caso examinado pelo Parecer 70/2010/DECOR/CGU/AGU, tal lei ainda não existe.

A criação de um tributo tampouco é de competência de órgão do Poder Judiciário. Independentemente de decisões em casos concretos em sentido contrário, os Tribunais não têm competência para aplicar tributo previsto na CLT, com todos os seus próprios aspectos da hipótese de incidência, em situações não previstas em lei. Isso seria estender as hipóteses de incidência do tributo, o que não se verifica no rol de competências de qualquer órgão judicial.

Destacou ainda que:

[...] Há, entretanto, uma decisão do Supremo Tribunal Federal proferida por ocasião do julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em que foi concluído que as contribuições sindicais devem ser regidas por lei no sentido formal e material e que conflita formalmente com o texto constitucional portaria do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego que disciplina o tema. A portaria questionada nessa ação representava verdadeira tentativa administrativa de criar uma contribuição por via oblíqua de um ato infra legal e foi devidamente rechaçada pela Corte Suprema.

26. Aplicando-se o mesmo entendimento no presente caso, argumentou-se no Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU que *"a Instrução Normativa n 01/2008, do MTE, extrapola a literalidade do artigo 580 da Consolidação das Leis do Trabalho, pretendendo criar um tributo sem autorização legislativa para tanto, não se limitando, por consequência, a expedir instruções para a execução da lei aplicável ao caso em concreto"* (fl. 47).

27. Concluiu-se ainda no Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU o seguinte:

"Nos autos da referida ADIN, concluiu-se que a matéria 'contribuição' não poderia ser normatizada por ato administrativo de Ministro de Estado, o que acabou ensejando o reconhecimento da inconstitucionalidade formal que inquinava a Portaria ali analisada. Naquela





oportunidade, o Ministro Relator Marco Aurélio chamou a atenção para o fato de que a regulamentação, caso julgada constitucional, persistiria ainda que, posteriormente, fosse revogada a Consolidação das Leis do Trabalho neste ponto. Indubitavelmente, a mesma inquietação aplica-se ao caso dos autos”

A CGU/AGU salientou ainda que a utilização da analogia para suprimento de lacuna em matéria tributária não poderia resultar em aplicação do princípio da isonomia a favor do Estado e contra o cidadão, ou na exigência de tributo não previsto em lei¹⁴ e concluiu que:

Assim, certo é que: os servidores públicos estatutários possuem regime jurídico próprio, inconfundível com o empregado celetista; a contribuição sindical tem previsão na CLT, mas não tem previsão para servidores estatutários; apenas a lei pode criar tributo, conceito no qual se inclui a contribuição sindical; logo, não pode a contribuição que é prevista na CLT especificamente para o regime celetista ser cobrada de servidores estatutários.

A CGU/AGU recomendou então, novamente, que a Instrução Normativa nº 01/2008 do Ministério do Trabalho e emprego fosse tornada sem efeito.

Assim, o Ministério do Trabalho e Emprego finalmente revogou a IN nº 01/2008, por meio da IN nº 01/2013, *in verbis*:

**INSTRUÇÃO NORMATIVA DO MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO Nº 1 DE 14.01.2013 D.O.U.:
15.01.2013**

¹⁴ Código Tributário Nacional:

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

I - a analogia;

II - os princípios gerais de direito tributário;

III - os princípios gerais de direito público;

IV - a equidade.

§ 1º O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

Torna sem efeito a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, que dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.

O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 87 da constituição, e

Considerando o teor do Despacho do Consultor-Geral da União nº 379/2011, que aprovou o DESPACHO Nº 96/2010/FT/CGU/AGU, recomendando providências para tornar sem efeito a Instrução Normativa nº 1, de 3 de outubro de 2008, expedida pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego;

Considerando que o tema foi novamente submetido à análise da Consultoria-Geral da União em outubro de 2012, oportunidade em que foi ratificado o entendimento por meio do Parecer nº 09/2012/MCA/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 003/2013;

Considerando que a Consultoria Jurídica deste Ministério manifestou-se por meio da NOTA Nº 243/2012/CONJURMTE/CGU/AGU no sentido de que sua atuação é subordinada tecnicamente aos ditames delineados pela Consultoria-Geral da União e que, nessa linha, igualmente recomenda a providência sugerida;

Considerando que tramita no Congresso Nacional projeto de decreto legislativo destinado a sustar a Instrução Normativa nº 1, de 2008, com fundamento no excesso do exercício do poder regulamentar, conforme está previsto no art. 49, V, da Constituição;

Considerando, ainda, a competência do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão para eventual edição de ato que vise regulamentar a cobrança de contribuição sindical dos Servidores Públicos;

Resolve:

Art. 1º Tornar sem efeito a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 03 de outubro de 2008, Seção 1, p. 93.



Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

CARLOS DAUDT BRIZOLA

Em 2014, contudo, o Min. Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal julgou monocraticamente um mandado de injunção (MI 1578) impetrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Federal – SINDEPOL com o propósito de sanar a omissão normativa na disciplina da contribuição sindical obrigatória relativa aos servidores públicos. O Ministro Luiz Fux negou seguimento ao mandado de injunção nos seguintes termos:

[...] Com efeito, dispõe o art. 5º, LXXI, da Constituição da República que "conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania". Vê-se, pois, que o perfil constitucional do mandado de injunção requer, para fins de seu cabimento, a alegação de omissão normativa capaz de obstaculizar o exercício de direitos e liberdades fundamentais.

Na espécie, o impetrante alega a existência de omissão do Congresso Nacional na regulamentação do art. 8º, IV, da Lei Maior, no que prevê a contribuição sindical obrigatória. Tal alegação é suficiente para permitir o conhecimento da impetração.

Sem embargo, no mérito, é certo que o plenário do STF já sedimentou entendimento no sentido de que a regra constitucional prevista no art. 8º, IV, da CRFB, reveste-se de autoaplicabilidade, de modo a dispensar uma suposta intermediação legislativa que lhe desse concretude.

É dizer: o texto constitucional é bastante para que o comando irradie, desde logo, todos os seus efeitos. Foi o que restou consignado no julgamento do RE nº 191.022, rel. Min. Ilmar Galvão: EMENTA: ART. 8º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SISTEMA CONFEDERATIVO DA REPRESENTAÇÃO SINDICAL DE CATEGORIA PROFISSIONAL. Norma cuja eficácia não depende de lei integrativa, havendo estabelecido, de pronto, a competência para fixação da contribuição, a destinação desta e



a forma do respectivo recolhimento. Recurso conhecido e provido. (RE 191.022, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 03/12/1996, DJ 14-02-1997 PP-01989 EMENT VOL-01857-02 PP-00352)

Na oportunidade, o relator consignou o seguinte, verbis: "(...) o texto constitucional sob enfoque [art. 8º, IV], sem fazer qualquer alusão à lei e sem deixar qualquer vazio semântico, de pronto, conferiu competência à assembléia geral dos sindicatos, para fixação da contribuição de que se trata e dispôs sobre sua finalidade, ao destiná-la ao custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, chegando à minúcia de apontar o desconto em folha como forma de recolhimento. Contrariamente, portanto, ao sustentado no acórdão, não deixou espaço em branco, a ser preenchido pelo legislador ordinário".

Assim é que, segundo a jurisprudência do STF, não há que se falar em omissão normativa quanto ao art. 8º, IV, da Constituição da República. Inexiste, portanto, lacuna legislativa, na hipótese, que justifique o manejo do mandado de injunção.

Some-se a isso o fato de que o próprio SINDEPOL se reporta à Instrução Normativa nº1/2008 do Ministério do Trabalho e Emprego, que dispôs sobre "a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos". É evidente, pois, que existe disciplina normativa, ainda que infralegal, tratando especificamente do direito que alega ter o SINDEPOL.

Nesse cenário, a suposta recalcitrância da Coordenadoria de Recursos Humanos da Polícia Federal em proceder ao desconto da contribuição sindical obrigatória caracterizaria, no máximo, omissão administrativa no cumprimento da legislação já existente e aplicável ao caso. Tal omissão, porém, caso existente, não seria jamais de índole normativa, razão pela qual não desafiaria o controle de constitucionalidade via mandado de injunção, sendo certo que deveria ser impugnada e analisada em ação própria. Ante o exposto, nego seguimento ao presente mandado de injunção com base no art. 21, §1º, do RISTF.

O MTE então, com base na decisão monocrática proferida no MI nº 1578/DF editou outra instrução normativa, a IN nº 01/2017, publicada no DOU de 17/02/2017:

Dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.





O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, II, da Constituição Federal; e

considerando a competência estabelecida no artigo 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, que permite a este Ministério a expedição de instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical;

considerando a necessidade de uniformizar o procedimento de recolhimento da contribuição sindical, prevista nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, pela Administração Pública Federal, Estadual e Municipal;

considerando que o acórdão proferido no MI 1.578, do Supremo Tribunal Federal concluiu que "é certo que o plenário do STF já sedimentou entendimento no sentido de que a regra constitucional prevista no art. 8º, IV, da CRFB reveste-se de autoaplicabilidade, de modo a dispensar uma suposta intermediação legislativa que lhe desse concreitude. É dizer: o texto constitucional é bastante para que o comando irradie, desde logo, todos os seus efeitos", resolve:

Art. 1º - Os órgãos da Administração Pública Federal, Estadual Municipal, Direta e Indireta, deverão recolher a contribuição sindical prevista no art. 578, da CLT, de todos os servidores e empregados públicos, observado o disposto nos artigos 580 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2º - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

RONALDO NOGUEIRA DE OLIVEIRA

Veja que não há um aprofundamento sobre a temática "imposto sindical no âmbito do serviço público" e há uma evidente confusão semântica sobre as contribuições vertidas para os sindicatos.

Convém repetir o que diz o comando constitucional:

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

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente,

vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

[...]

IV - a assembleia 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.

O inciso IV trata da contribuição para o custeio do sistema confederativo, que será descontada em folha, apenas dos associados e na forma como restar decidido em assembleia geral, sem prejuízo da contribuição prevista em lei. O Supremo decidiu que a contribuição confederativa independe de lei e é autoaplicável, exatamente como prevê, literalmente, o texto do dispositivo em análise.

Ocorre que o imposto sindical não é essa contribuição prevista no inciso IV do art. 8º, o imposto sindical está previsto na alínea "a" do art. 548, e art. 578 e seguintes, todos da CLT. O imposto sindical está contido apenas na expressão final do inciso IV quando menciona que a contribuição confederativa pode ser cobrada se a assembleia assim definir "independentemente da contribuição prevista em lei".

Assim, para os trabalhadores regidos pela CLT, a contribuição confederativa poderá ser fixada por assembleia geral independentemente da existência de outra contribuição já prevista em lei, que é justamente a contribuição prevista na alínea "a" do art. 548 da CLT.

Não há na lei nº 8.112/90 ou em outro diploma legal, dispositivo equivalente que institua o imposto sindical (ou contribuição sindical) dos servidores públicos e a CLT não se aplica aos servidores, salvo disposição expressa em contrário. A Lei nº 8.112/90 somente prevê, na forma da alínea "c" do art. 240, que em decorrência do direito à livre associação sindical é assegurado ao servidor público o direito de descontar em folha, sem ônus para





a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria.

Não havendo previsão legal instituindo esse tributo aos servidores públicos, a aplicação por analogia dos dispositivos da CLT (art. 578 e seguintes) não parece coadunar com os princípios constitucionais que regem o direito tributário, uma vez que se trata, indubitavelmente, de tributo.

Não se trata apenas de interpretação, mas de integração normativa, estar-se-á indo muito além do sentido conferido pela letra da lei¹⁵.

O Código Tributário Nacional prevê que, na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, a analogia, os princípios gerais de direito tributário, os princípios gerais de direito público e a equidade, mas faz a ressalva de que o emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

O direito tributário está diretamente ligado ao direito fundamental de propriedade, que pressupõe a não intervenção abusiva do Estado, a não extorsão, a previsibilidade e a segurança jurídica. É preciso que os cidadãos tenham garantias que assegurem que somente serão cobrados os tributos já definidos em lei, ou seja, que estejam previamente definidos pelo Legislador: o

¹⁵ Para Savigny, a interpretação e a integração da norma são métodos distintos, quanto na interpretação confere-se sentido à lei, na integração são preenchidas as lacunas contidas na norma. Apud TORRES, Ricardo Lobo. **Normas de Interpretação e Integração do Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 33. Para Larenz, é preciso distinguir o silêncio eloquente da lacuna da norma. LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 525-526. Para Gadamer: "A tarefa hermenêutica se converte por si mesma num questionamento pautado na coisa, e já se encontra sempre determinada por este. Com isso o empreendimento hermenêutico ganha um solo firme sob seus pés. Aquele que quer compreender não pode se entregar, já desde o início à causalidade de suas próprias opiniões prévias e ignorar o mais obstinada e conseqüentemente possível a opinião do texto - até que este, finalmente, já não possa ser ouvido e perca sua suposta compreensão. Quem quer compreender um texto, em princípio, deve estar disposto a deixar que ele diga alguma coisa por si." De modo que o juiz não está mais submetido à literalidade da lei, mas não pode, de outro extremo, atuar à completa revelia do que prevê o texto legal. GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 405.



fato gerador, o sujeito passivo e a alíquota exigida. O princípio da legalidade em matéria tributária assume uma função garantidora da não intervenção indevida por parte do Estado.

A Consolidação das Leis do Trabalho não se aplica aos servidores públicos estatutários, salvo quando expressamente determinado em contrário, conforme alínea "c" do art. 7º da CLT.

No âmbito do direito administrativo a doutrina é clara quanto à aplicação do art. 8º da Constituição Federal aos servidores públicos¹⁶, mas não há qualquer referência à aplicação do art. 578 da CLT, de modo que não há na lei e nem na doutrina, a previsão de que a contribuição sindical prevista na CLT seja aplicada para os servidores públicos.

Nesse mesmo sentido foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no julgamento da apelação cível nº 2010.01.1.218308-6, conforme excertos que merecem destaque:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONFEDERAÇÃO QUE VISA O DESCONTO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE, BEM COMO AO REPASSE DO PERCENTUAL PREVISTO NA CLT. LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. DESCONTOS NÃO AMPARADOS POR LEI. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DO REGRAMENTO CELETISTA. SENTENÇA CASSADA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A legitimidade ativa decorre da titularidade do interesse em conflito. Considera-se legítima a parte que no polo ativo seja, em princípio, titular do direito subjetivo tutelado.

2. **Há necessidade de lei específica a autorizar o desconto da contribuição sindical dos servidores públicos, porque**

¹⁶ "O direito à livre associação sindical está previsto no art. 37, inciso VI, da Constituição, que deve ser exercido nos moldes do art. 8º. CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015. p. 293. "No que for compatível, aplicam-se aos sindicatos de servidores as disposições do art. 8º e incisos [Constituição Federal], dentre os quais: inexistência de autorização estatal para a fundação de sindicato; necessidade de registro no órgão competente; proibição de interferência e intervenção do poder público na organização sindical; ninguém é obrigado a filiar-se a sindicato ou a manter-se filiado; proibição de dispensa de servidores sindicalizado." MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 302.

submetidos a regime jurídico próprio, sendo inadmissível a aplicação, por analogia, das regras prevista na CLT, sob pena de afronta aos princípios da legalidade ou tipicidade tributária.

3. Recurso conhecido e provido, para cassar a sentença e reconhecer a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS. No mérito, julgou-se improcedente o pedido. Unânime.

A C Ó R D ã O

Acordam os Senhores Desembargadores da 2ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, FÁTIMA RAFAEL - Relatora, CARMELITA BRASIL - Revisora, J.J. COSTA CARVALHO - Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador J.J. COSTA CARVALHO, em proferir a seguinte decisão: DEU-SE PROVIMENTO PARA CASSAR A RESPEITÁVEL SENTENÇA MONOCRÁTICA E PROSSEGUINDO O JULGAMENTO, JULGOU-SE IMPROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 26 de março de 2014

(TJDFT, 2ª Turma Cível, Apelação Cível 2010.01.1.218308-6, relatora Desembargadora Fátima Rafael)

Dessa forma, não há previsão legal para o desconto do imposto sindical de servidores públicos e enquanto não houver norma contendo tal previsão, o imposto sindical não deve ser cobrado dos servidores públicos por meio de instrução normativa¹⁷, sob pena de flagrante ilegalidade e abuso de poder em razão da afronta aos princípios da legalidade e da tipicidade tributária.

Ademais, sobre as limitações do poder de tributar o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que:

O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público – tratando-se, ou não, de matéria tributária – devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). O postulado da

¹⁷ Código Tributário Nacional:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

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;



proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade.

(RE 200.844 AgR, rel. min. Celso de Mello, 25-6-2002, 2ª T, DJ de 16-8-2002)

.....
A criação de nova maneira de recolhimento do tributo, partindo-se de estimativa considerado o mês anterior, deve ocorrer mediante lei no sentido formal e material, descabendo, para tal fim, a edição de decreto, a revelar o extravasamento do poder regulamentador do Executivo.

(RE 632.265, rel. min. Marco Aurélio, j. 18-8-2015, P, DJE de 5-10-2015, com repercussão geral.)

Por fim, cumpre destacar que para o direito sindical moderno, a principal fonte de receita das entidades sindicais deveria ser a contribuição social.¹⁸

Contudo, se esse não for o entendimento que prevalecer no âmbito do Judiciário, os representantes dos servidores públicos também teriam que fazer parte do Conselho Deliberativo do FAT, para participar da gestão e fiscalização da alocação dos recursos do imposto sindical.

S.M.J. é o parecer.


Alessandra Damian Cavalcanti
OAB/DF 17.717

Brasília, 22 de fevereiro de 2017.


Paulo Cunha de Carvalho
OAB/DF 26.055

De acordo.


Thales Freitas Alves
Diretor de Assuntos Jurídicos

¹⁸ Nesse sentido destacam-se José Cláudio Monteiro de Brito Filho. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Direito sindical**. 5 ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 135.