**A IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS**

**THE CONTRIBUTION OF COLLECTION OF FAILURE OF ASSOCIATION OF PUBLIC SERVANTS**

*Ricardo José de CARVALHO[[1]](#footnote-1)*

*Helaine Mendes MENEZES[[2]](#footnote-2)*

**Sumário:** Introdução; 1. A Inaplicabilidade da CLT aos Servidores Públicos Estatutários; 2. A Instrução Normativa 01/2008 do MTE; Considerações Finais; Referências.

**Resumo:** O presente artigo traz como tema a cobrança compulsória da contribuição sindical de servidores públicos estatutários, mesmo esta não sendo prevista nos Estatutos que regem o vínculo empregatício entre o Ente Público e a pessoa. Partindo-se do pressuposto que a Consolidação das Leis do Trabalho não pode ser aplicada a estes trabalhadores e que o princípio da reserva legal impede que sejam criados tributos por outro meio que não seja Lei específica.

**Palavras-chave:** contribuição sindical, cobrança, servidor público.

**Abstract:** This article brings up the topic of compulsory collection of union dues of statutory public reserved, even this not being provided for in the statutes governing the employment relationship between the Public Entity and the person. Starting from the assumption that the Consolidation of Labor Laws can not be applied to these workers and that the principle of legal reserve prevents taxes are created by another means other than specific law.

**Keywords:** union dues, collection, public servant.

**Introdução**

Conforme será demonstrado neste trabalho, a Instrução Normativa nº 01 de 2008 do Ministério do Trabalho e Emprego padece de Inconstitucionalidade ao dispor que os órgãos da administração pública federa, estadual e municipal deverão recolher contribuição sindical de todos os **servidores públicos** na forma do artigo 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

Tal Instrução Normativa viola o princípio da reserva legal que está insculpido no art. 150 da Constituição Federal que preceitua que a única forma de se instituir ou majorar um tributo seja por meio de Lei, bem como o art. 97 do Código Tributário Nacional.

**1. A Inaplicabilidade da CLT aos Servidores Públicos Estatutários**

Primeiramente cabe distinguir a figura do servidor público do empregado público.

O empregado público, figura criada pela Lei 9.962 de 22 de fevereiro de 200, é o indivíduo que, por meio de concurso público, passa a exercer um emprego público regido pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho. Alexandre Santos de Aragão[[3]](#footnote-3) assim conceitua empregados públicos:

Os servidores trabalhistas ou celetistas, também chamados de empregados públicos, são aqueles cuja relação de trabalho com o Estado é regrada pelas mesmas disposições destinadas ao campo privado – o Direito Trabalhista –, com as derrogações naturais em razão da presença da Administração Pública em um dos polos da relação jurídica, mantendo, no entanto, a sua natureza privada e contratual.

No mesmo sentido Carlos Henrique Bezerra Leite[[4]](#footnote-4) Leciona:

São regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, são empregados, também chamados de "celetistas". Com o fim do regime jurídico único pela EC 19/98, houve urna tendência para a adoção do regime celetista para todos os servidores da administração direta e indireta.

Já os Servidores Públicos são indivíduos cujos direitos e deveres são disciplinados por leis de direito público chamadas de Estatutos. Essa relação jurídica entre o órgão público e o servidor público diferencia-se do empregado público por não se tratar de um contrato de trabalho, ou seja, não é um ato negocial.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro[[5]](#footnote-5) assim define servidores Públicos:

(...) submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derrogáveis pelas partes.

Como pode ser observado, a Consolidação das Leis do Trabalho não abrange a categoria dos servidores públicos estatuários, visto que estes são regidos por **exclusivamente** por seus estatutos. Este é, inclusive, o entendimento do Ministro Maurício Godinho Delgado[[6]](#footnote-6), vejamos:

Excluem-se da área de abrangência desse ramo jurídico especializado, em consequência, inúmeras categorias especificas de trabalhadores não empregatícios. Citem-se, ilustrativamente, os trabalhadores autónomos, os eventuais, os estagiários, **além do importante segmento dos servidores públicos não empregatíciamente contratados (servidores sob regime administrativo)**. (**Grifo**)

Não é outro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quando a aplicação das Normas da CLT aos Regimes Estatutários, vejamos:

(...) APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO - IMPOSSIBILIDADE **- REGIME ESTATUTÁRIO. Ainda que nulo o contrato administrativo, não se aplicam à relação de trabalho as regras da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT**, sendo o regime jurídico do ente federado o estatutário. Em consequência, não são devidos o FGTS, o aviso prévio e a multa rescisória, verbas de caráter exclusivamente celetista.(...)[[7]](#footnote-7) (**Grifo**)

Logo, não há que se falar que as Contribuições Sindicais previstas nos artigos 578 e seguintes da CLT, que também são chamadas de Impostos Sindicais, sejam imputadas aos servidores públicos estatutários.

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.

Art. 579 - A contribuição sindical é devida por todos aquêles 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 êste, na conformidade do disposto no art. 591.

Sendo consenso entre os diversos doutrinadores e a Jurisprudência dominante que a Consolidação das Leis do Trabalho não se aplica aos servidores públicos estatutários, não pode também um tributo criado pela CLT recair sobre eles.

Portanto, a Contribuição Sindical, para ser cobrada de servidores públicos municipais, deveria ser previsto nos seus respectivos Estatutos.

Os servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112, por exemplo, não poderiam ter cobrada contribuição Sindical, visto que a Lei não prevê em nenhum de seus artigos tal cobrança.

**2. A Instrução Normativa 01/2008 do MTE**

Em 30 de setembro de 2008 o Ministério do Trabalho e Emprego editou a Instrução Normativa nº 01, que em seu texto impôs a administração pública o recolhimento da Contribuição Sindical prevista no art. 578 da Consolidação das Leis do Trabalho a todos os empregados e servidores públicos.

Art. 1º Os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, deverão recolher a contribuição sindical prevista no art. 578, da CLT, de todos os servidores e empregado públicos, observado o disposto nos artigos 580 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

Conforme redação do art. 578 da CLT, a Contribuição Sindical também pode ser denominada como “Imposto Sindical” que, para o caso dos empregados públicos, não fere o princípio da reserva legal, pois este imposto está sendo instituído por meio de Lei.

Já para os servidores públicos que, como já observado anteriormente, não são abrangidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, a imposição deste “tributo” fere gravemente o princípio da legalidade tributária que, por meio do art. 150 da Constituição Federal, garante que nenhum tributo será instituído ou majorado senão por meio de Lei.

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;

Neste sentido os ensinamentos do professor Hugo de Brito Machado[[8]](#footnote-8):

Pelo princípio da legalidade tem-se a garantia de que nenhum tributo será instituído, nem aumentado, a não ser através de lei (CF/88, art. 150, inc. I). A Constituição é explícita. Tanto a criação como o aumento dependem de lei. Essa explicitude decorreu do fato de que, no art. 153, § 29, da Constituição anterior a regra vinha formulada juntamente com as ressalvas, e tais ressalvas eram pertinentes apenas aos aumentos.

Realmente, é induvidoso que, se somente a lei pode criar, somente a lei pode aumentar, a não ser nas hipóteses ressalvadas pela própria Constituição. Admitir, fora dessas hipóteses, que o tributo pode ser aumentado por norma inferior é admitir que essa norma inferior modifique o que em lei foi estabelecido, o que constitui evidente absurdo.

Sendo a lei a manifestação legítima da vontade do povo, por seus representantes nos parlamentos, entende-se que o ser instituído em lei significa ser o tributo consentido. O povo consente que o Estado invada seu patrimônio para dele retirar os meios indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas.

Mas não é só isto. Mesmo não sendo a lei, em certos casos, uma expressão desse consentimento popular, presta-se o princípio da legalidade para garantir a segurança nas relações do particular (contribuinte) com o Estado (fisco), as quais devem ser inteiramente disciplinadas, em lei, que obriga tanto o sujeito passivo como o sujeito ativo da relação obrigacional tributária.

Da mesma forma nos ensina Luciana de Almeida Pereira[[9]](#footnote-9):

A inteligência do art. 150, I, da Carta Magna preconiza que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Município exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

De se notar que é o princípio da legalidade tributária que delineia a atuação do poder tributante em favor da justiça e da segurança jurídica dos contribuintes.

O princípio da legalidade tributária é remanescente do princípio alocado no art. 5º, II, da CF, onde lemos que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Nota-se, pois, que o constituinte evidenciara a total submissão dos entes tributantes ao referido princípio. Mister se faz observar que a lei a que se refere o texto constitucional é, em sentido estrito (*stricto sensu)*, entendida como norma jurídica aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, ao contrário da lei em sentido amplo, entendida como qualquer norma jurídica emanada do Estado que obriga a coletividade. Assim os tributos só podem ser criados ou aumentados mediante lei *stricto sensu.*

Como não há previsão nos Estatutos dos Servidores Públicos Estatuários, não há que se falar em cobrança do Imposto Sindical.

O Ministério do Trabalho e Emprego, ao editar a referida Instrução Normativa, usurpou prerrogativas destinada a Lei específica, padecendo assim de inconstitucionalidade.

**Considerações Finais**

Como visto, a cobrança do imposto sindical dos servidores públicos estatutários é inconstitucional.

Muito embora os Tribunais pátrios decidam pela cobrança, com fundamento legal na Instrução Normativa nº 01/2008 do Ministério do Trabalho e Emprego, estas decisões merecem ser revistas a fim de não convalidar uma norma afronta o art. 150 da Constituição Federal, bem como o art. 97 do Código Tributário Nacional.

**Referências**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 14 ed. São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito do Trabalho. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PEREIRA, Luciana de Almeida. Direito Tributário Simplificado. São Paulo: Saraiva, 2011.

1. Advogado; Bacharel em Direito pela FANORPI; Bacharel em Administração de Empresas pela UENP, especialista de Gestão Financeira, Contábil e Auditoria pelo INBRAPE/FAESO. Pós-graduando em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo PROJURIS. [↑](#footnote-ref-1)
2. Advogada; Bacharel em Direito pela FANORPI; Pós-graduanda em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo PROJURIS. [↑](#footnote-ref-2)
3. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 548 [↑](#footnote-ref-3)
4. LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho.** 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 170 [↑](#footnote-ref-4)
5. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 636 [↑](#footnote-ref-5)
6. DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 14 ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 52 [↑](#footnote-ref-6)
7. STJ - REsp: 1526329 MG 2015/0076646-5, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 25/05/2015 [↑](#footnote-ref-7)
8. MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46. [↑](#footnote-ref-8)
9. PEREIRA, Luciana de Almeida. **Direito Tributário Simplificado.** São Paulo: Saraiva, 2011. p. 22. [↑](#footnote-ref-9)