

## CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

Tema que vem sendo objeto de discussão entre os servidores públicos brasileiros é no que se refere à compulsoriedade da contribuição sindical. Tendo em vista essa situação e diante de questionamentos recebidos pela Asscontas por diversos servidores do Tribunal de Contas, servirá o presente estudo para trazer esclarecimentos sobre a controvérsia existente.

De acordo com a ordem constitucional brasileira, ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato. Entretanto, não se pode confundir a contribuição confederativa com a contribuição sindical. A primeira delas (contribuição confederativa) está prevista na primeira parte do inciso IV, do art. 8º, da Constituição da República de 1988 (“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”); já a segunda (contribuição sindical) é prevista no final do citado inciso (“independentemente da contribuição prevista em lei”).

A contribuição confederativa, correspondente a um valor fixado em assembleia geral pelo respectivo sindicato, é cobrada tão somente dos trabalhadores que optarem por se filiar à entidade sindical. É, portanto, facultativa, só podendo ser cobrada com autorização do empregado. A contribuição sindical, por sua vez, desde que prevista em lei, é obrigatória, sendo exigível, de modo compulsório, de todos os integrantes da categoria profissional, independentemente de sua filiação ao sindicato.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) traz, em seus artigos 578 e seguintes, a regulamentação exigida pela Constituição Federal para a exigência da contribuição sindical. De acordo com o art. 580, I, da CLT, essa contribuição é recolhida anualmente, de uma só vez, e, para os empregados, corresponde à remuneração de um dia de trabalho. Porém, os preceitos da CLT somente se aplicam aos empregados cujo vínculo trabalhista é por ela

regido, estando expressamente excluídos desse contexto os funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme dispõe o seu art. 7º. Dessa forma, para os servidores públicos, cujo regime jurídico é o estatutário, não há lei que regule o instituto da contribuição sindical.

Diante desta situação, o Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando como fundamentos: o art. 610, da CLT; os artigos 578 e seguintes, da CLT; o art. 150, II, da CR/88; acórdãos do STJ e acórdãos do STF, expediu, em 30 de setembro de 2008, a Instrução Normativa n.º 1, dispondo sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.

De acordo com o referido ato normativo, “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 empregados públicos, observado o disposto nos artigos 580 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho”.

A instrução normativa é uma espécie de ato administrativo e, como tal, está estritamente subordinada à lei, não podendo inovar na ordem jurídica. O texto constitucional brasileiro, em seu art. 5º, II, expressamente estatui que: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Dessa forma, não pode o Executivo, valendo-se de ato normativo, interferir com a liberdade ou a propriedade das pessoas. Não pode a instrução normativa ordenar o que a lei não ordena. A função de inovar na ordem jurídica é inerente ao Legislativo, que, via de regra, não pode delegá-la a outra esfera de Poder.

Nesse contexto, o Ministério do Trabalho e Emprego, ao expedir a referida Instrução Normativa, extrapolou os limites do seu poder regulamentar. O art. 610, da CLT, invocado no referido ato administrativo para embasá-lo dispõe que: “As dúvidas no cumprimento deste Capítulo serão resolvidas pelo Diretor Geral do Departamento Nacional do Trabalho, que expedirá as instruções que se tornarem necessárias à sua execução”. Entretanto, estender a

contribuição sindical devida pelo empregados celetistas a categoria não abrangida pela CLT não se confunde com editar instruções necessárias à execução da lei.

Além disso, conforme já pacificado na jurisprudência do STF, a contribuição sindical possui natureza jurídica tributária e, como tal, não pode ser instituída por meio diverso de lei. No ordenamento jurídico brasileiro vige o princípio da legalidade tributária, segundo o qual, nos termos do art. 150, I, da CR/88, somente através de lei poderá a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios instituir ou majorar tributos.

A Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego é flagrantemente inconstitucional. É juridicamente inadequado que um ato normativo do Executivo determine a cobrança de uma contribuição que possui natureza de imposto sindical. A norma deveria ser editada através de um projeto de lei, sob ampla discussão no Congresso Nacional, órgão de representação popular.

Diante dessa situação, encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo n.º 862/08, de autoria do deputado Raul Jungmann (PPS-PE). Com essa proposição busca-se, fundamentado no art. 49, V, da CR/88, sustar a Instrução Normativa n.º 1, de 30 de setembro de 2008. Ademais, no AI 710.138, o STF reconheceu a relevância da matéria e, em futuro próximo, manifestar-se-á sobre a controvérsia.

O STF, até o presente momento, não opinou conclusivamente sobre essa questão específica. No STJ, há julgados que admitem a possibilidade de cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos, entretanto, tendo em vista que as decisões desse órgão estão sujeitas à apreciação do STF, não se pode dizer que a matéria já se encontra pacificada no Poder Judiciário. Mesmo porque, ao estender a compulsoriedade da contribuição sindical aos servidores estatutários, o STJ está violando o princípio constitucional da legalidade tributária, o que enseja a discussão do tema no âmbito do STF.

De acordo com a Súmula 347, da jurisprudência dominante do STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. Dessa forma, é permitido a esta Corte de Contas deixar de aplicar uma norma que lhe pareça inconstitucional, não sendo necessária a formalização da declaração de inconstitucionalidade.

Por todo o exposto, não há se falar em compulsoriedade da contribuição sindical para os servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Conforme já sabido, o regime jurídico que a eles se aplica é o estatutário, regido pela Lei 869/52, que não se confunde com as disposições da CLT.

**Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - Asscontas**

Fabiana Martins Maia (Assessora Jurídica)