TST-501.485/2009-5

Senhora Secretária de Gestão de Pessoas,

Trata-se de requerimento administrativo subscrito pela CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL-CSPB pleiteando a autorização para a incidência do desconto *na remuneração de cada um dos servidores e dos empregados públicos vinculados a este e. Tribunal, efetivos, comissionados e inativos, sindicalizados ou não, do equivalente a um dia de trabalho, na folha de pagamento do mês de março de cada ano (inclusive 2009), nos termos dos arts. 580, I, e 582 da CLT e da Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego nº 01 de 30/09/2008.*

A Requerente se julga legítima credora da contribuição sindical tendo em vista sua condição de **única** entidade de terceiro grau representativa da categoria profissional dos servidores públicos civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, devidamente cadastrada no registro sindical do Ministério do Trabalho e Emprego.

Busca amparo legal na recém-editada Instrução Normativa nº 01, de 30 de setembro de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como nos dispositivos que tratam da matéria inseridos no texto da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT.

A referida Instrução pretende estender aos servidores públicos regidos por regime estatutário a obrigação sindical cobrada dos empregados celetistas e prevista na Legislação Trabalhista. Dispõe o art. 1º da Instrução Normativa nº 1/2008:

> 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 empregados públicos, observado o disposto nos artigos 580 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

A pretensão é polêmica e não é inédita, conforme se verá a seguir.

A aludida Instrução Normativa recorre, como fundamentos para justificar sua pretensão, ao princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, II, da Constituição Federal, e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, citando os Acórdãos RMS 217.851, RE 146.733, e RE 180.745, e ainda a julgados do Superior Tribunal de Justiça, tais como os REsp 612.842 e 442.509.

Não obstante o entendimento jurisprudencial invocado, paira sobre a Instrução Normativa dúvidas quanto à sua eficácia. É que a imposição de obrigações tem assento constitucional no princípio da legalidade, estampado no art. 5º, II, da CF/88, nestes termos: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.*

Em que pese a contribuição sindical ter base legal na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, esse regime jurídico não alcança as relações jurídicas entre o Estado e seu servidor, que são reguladas, em cada ente estatal, por regime jurídico institucional. Assim, a imposição de obrigação sindical ao servidor público exigiria previsão em lei específica.

Aliás, essa necessidade de lei específica já foi reconhecida pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual órgão central do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil.

Com efeito, no Ofício-Circular nº 7, de 29 de março de 2004 (seq. 7), ainda vigente, aquele órgão de pessoal divulgou a seguinte orientação:

> Aos Dirigentes de Recursos Humanos dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
>
> Com o objetivo de orientar os órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quanto a possibilidade de Sindicatos e Entidades de Classe efetuarem desconto na folha de pagamento dos servidores públicos federais, no valor correspondente a um dia de trabalho a título de Contribuição Sindical, informo que a Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do PARECER/MP/CONJUR/DR/Nº 0470 - 2.9, de 12 de abril de 2001, pronunciou-se no sentido de que *"(...) somente após a edição de lei dispondo sobre a obrigatoriedade do recolhimento de contribuição sindical pelo servidor público, regido pela Lei nº 8.112/90, será viável a adoção da medida cogitada pelas entidades sindicais"*.
>
> Esclareço ainda que o citado Parecer dispõe que *"... face ao pleito das entidades sindicais encontrar-se desprovido de previsão legal que o ampare, entende-se que a pretensão objeto dos processos em epígrafe não merece acolhida..."*, não havendo, dessa forma, amparo legal para atender as solicitações para o desconto em referência. (Publicado no DOU de 29/3/2004).

Esse mesmo entendimento foi consagrado pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego quando, através da Secretaria de Relações do Trabalho-SRT, divulgou a Nota Técnica CGRT/SRT Nº 37/2005 (seq. 6), na qual assim se pronunciou:

> **NOTA TÉCNICA CGRT/SRT N.º 37 /2005**
>
> Em atenção às consultas formuladas a este Ministério, e de acordo com o entendimento firmado por meio do PARECER/SRT Nº 43/2003 seguem as informações acerca da exigência ou não da contribuição sindical compulsória aos servidores públicos.
>
> Preliminarmente, mister se faz destacar que a contribuição sindical em tela encontra-se disciplinada nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo devida por todas as pessoas que pertençam a uma dada categoria econômica ou profissional, independentemente de serem ou não associadas a um sindicato. Isto porque constitui uma prestação compulsória, de natureza tributária.
>
> No entanto, quanto à extensão da mesma aos servidores públicos, existe manifestação da Consultoria Jurídica desta Pasta **INFORMAÇÃO/JCOA/CONJUR/MTE/Nº 008/2002, aprovada pelo PARECER/CONJUR/MTE/Nº 149/2002),** na qual se esclarece que os funcionários estatutários dos níveis municipal, estadual e federal, regidos por lei especial, somente deverão recolher a contribuição sindical após a edição de lei que dispuser sobre a obrigatoriedade do seu recolhimento.

Ante a ausência de qualquer fato novo a amparar a pretensão, agora em exame, não se compreende a mudança de posicionamento do Ministério do Trabalho e Emprego de forma a justificar a edição da referida Instrução Normativa nº 01/208.

Registre-se, por oportuno, que, mesmo não produzindo a eficácia pretendida, a citada Instrução Normativa

está sendo questionada na Câmara Federal, onde tramita o Projeto de Decreto Legislativo nº 862/08 (seq. 5), de autoria do Deputado Raul Jungmann, cuja ementa dispõe:

> Susta a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, de autoria do Ministério do Trabalho e Emprego, que determina a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição sindical de todos os servidores públicos da administração federal, estadual e municipal.

Registre-se, por oportuno, que o Decreto Legislativo é o instrumento jurídico de que dispõe o Poder Legislativo para controlar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V).

Na justificativa que acompanha o projeto, o nobre Deputado apresenta, entre outros, o seguinte argumento:

> Descabida se afigura, outrossim, a consideração contida na Instrução Normativa, no sentido de que o art. 610 da CLT daria ao Ministério do Trabalho poderes para praticar tal ato. Na verdade, o que o referido dispositivo legal permite é a expedição de instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição, mas evidentemente sem a possibilidade de contemplar uma categoria que não é abrangida pelo regime celetista.

Depreende-se da justificativa a extrapolação do poder regulamentar por parte do Ministério do Trabalho e Emprego no momento em que, a pretexto de tornar isonômica a contribuição sindical, ampliou o rol de destinatários da lei trabalhista, promovendo inovação na ordem jurídica em substituição ao legislador.

A respeito da limitação do poder regulamentar, é pertinente a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello expressa nos seguintes termos:

> Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e *identificados* na lei regulamentada.
> (...)
> É dizer: se à lei fosse dado dispor que o Executivo disciplinaria, por regulamento, tal ou qual liberdade, o ditame assecuratório de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" perderia o caráter de

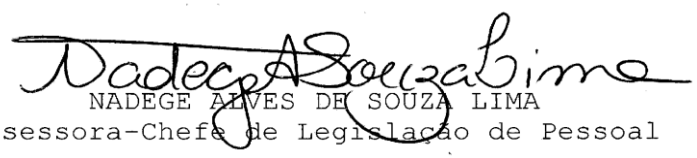
> garantia constitucional, pois o administrado seria obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa *ora* em virtude de *regulamento*, *ora* de *lei*, ao líbito do Legislativo, isto é, conforme o legislador ordinário entendesse de decidir.[1] (grifos do original)

De qualquer forma, ultrapassado o óbice da legalidade, a Instrução Normativa não seria auto-aplicável, dependendo, para sua fiel observância, de orientação minuciosa do Poder Executivo para definir, entre outros elementos, base de cálculo, sujeitos ativo e passivo, época do pagamento, etc.

Ante o exposto, conclui-se que o pedido é inexeqüível enquanto pendente de orientação específica, considerando que, mesmo admitindo-se a legalidade da aludida Instrução Normativa nº 01/2008 do Ministério do Trabalho e Emprego, a operacionalização do desconto dependeria de padronização de procedimentos a serem estabelecidos por ato administrativo do órgão normatizador do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil), a cargo da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SRH/MPOG, de forma a alcançar o conjunto de servidores públicos, no âmbito federal.

À consideração de Vossa Senhoria.

ASLP, 1º de abril de 2009.



NADEGE ALVES DE SOUZA LIMA
Assessora-Chefe de Legislação de Pessoal

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo. 17.* Ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2004. p. 323-324.