



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

**PARECER:** TC / PROC nº. 048/2011  
**ORIGEM:** Gabinete da Presidência (GPRES)  
**INTERESSADOS:** Diretoria Geral (DG)  
**PETCE:** 16.623/2011

**EMENTA:** 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. 2. Pretensão do SINDICONTAS de que seja descontada em folha Contribuição Sindical sobre os vencimentos de todos os servidores públicos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, inclusive inativos e servidores públicos à disposição desta Corte. 3. Tese de aplicação analógica dos arts. 578 e 580 da CLT aos servidores públicos estatutários, em conflito com o princípio da legalidade estrita, que permeia o Direito Tributário por força de disposição constitucional expressa (art. 150, inc. I, da CF, cuja concreção legal é notadamente o art. 97, inc. III do CTN). 4. Invocação da Instrução Normativa nº 01/08 do Ministério do Trabalho, como fundamento para a exação, que também redundaria em inconcebível violação ao princípio da estrita legalidade em matéria tributária, nos termos do art. 108, § 1º, do CTN. 5. Inconstitucionalidade da cobrança de tributo, sem lei específica (formal e material) que o institua, apenas com amparo em ato normativo secundário ou a partir de aplicação de analogia (*in mala partem*). 6. Categorias de servidores deste TCE que, nem em tese, se enquadram na condição de sujeitos passivos da obrigação tributária em foco. 7. Precedentes jurisprudenciais do STJ e do STF que refletem a necessidade de aprofundamento do debate em torno da questão. Ausência de decisão judicial com efeitos *erga omnes* ou de caráter vinculante, que obrigue a Administração a proceder ao desconto pretendido. 8. Opinativo no sentido da necessidade de lei em sentido formal e material, de cunho específico, que institua a exação e dê os contornos necessários à sua cobrança. Exclusão da pretensão, ademais, de várias categorias de servidores desta Corte, por inviabilidade de conciliação, entre o regime jurídico a que estão sujeitas as respectivas carreiras e o pretendido enquadramento desses agentes públicos como sujeitos passivos do tributo em questão. 9. **Parecer pela não obrigatoriedade do desconto e consequente indeferimento do pleito.**

*Dispacho  
da  
Presidência*

*C*

*sim*  
*B*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

---

## 1. DO RELATÓRIO

Foi encaminhada a esta Procuradoria Consultiva, para análise jurídica, requerimento do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - SINDICONTAS objetivando que o TCE/PE proceda ao desconto da contribuição sindical, equivalente a um dia dos vencimentos do mês de março/2011, nos moldes da Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego nº 01, de 30/09/08, de todos os seus servidores, ativos, inativos, ocupantes de cargos comissionados e à disposição, sejam ou não sindicalizados.

Conforme acima explanado, tal Contribuição Sindical pleiteada corresponderia a um dia de trabalho a ser descontado na folha de pagamento do mês de março de cada ano. O recolhimento seria realizado por meio de Guia de Recolhimento da Contribuição Sindical – GRCS, até o dia 30 de abril de cada ano.

É o breve relatório. Passa-se ao opinativo.

## 2. DO MÉRITO

O cerne da questão diz respeito à obrigatoriedade legal ou não do pagamento da contribuição sindical compulsória por parte dos servidores públicos estatutários e, na espécie, dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Anote-se que a matéria já foi tratada no Parecer nº 107/2009 desta Procuradoria Consultiva, que concluiu pela **não obrigatoriedade de desconto da contribuição sindical compulsória, ora pleiteada pela requerente, para os servidores do TCE/PE, até que exista lei específica que institua e dê os contornos necessários à exação em foco.**

Por outro lado, existem precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que se revela exigível, dos servidores públicos, a contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, “in fine”, da Constituição. Inclusive, em recente julgado prolatado pelo STJ em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS 30930/PR), tendo como relatora a Ministra Eliana Calmon, chega-se a reconhecer que a lei específica que disciplina a contribuição sindical compulsória (“imposto sindical”) é a CLT, nos arts. 578 e seguintes, sendo aplicável a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos estatutários, observada a unicidade sindical.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

## PROCURADORIA CONSULTIVA

---

### 1. DO RELATÓRIO

Foi encaminhada a esta Procuradoria Consultiva, para análise jurídica, requerimento do Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - SINDICONTAS objetivando que o TCE/PE proceda ao desconto da contribuição sindical, equivalente a um dia dos vencimentos do mês de março/2011, nos moldes da Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego nº 01, de 30/09/08, de todos os seus servidores, ativos, inativos, ocupantes de cargos comissionados e à disposição, sejam ou não sindicalizados.

Conforme acima explanado, tal Contribuição Sindical pleiteada corresponderia a um dia de trabalho a ser descontado na folha de pagamento do mês de março de cada ano. O recolhimento seria realizado por meio de Guia de Recolhimento da Contribuição Sindical – GRCS, até o dia 30 de abril de cada ano.

É o breve relatório. Passa-se ao opinativo.

### 2. DO MÉRITO

O cerne da questão diz respeito à obrigatoriedade legal ou não do pagamento da contribuição sindical compulsória por parte dos servidores públicos estatutários e, na espécie, dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Anote-se que a matéria já foi tratada no Parecer nº 107/2009 desta Procuradoria Consultiva, que concluiu pela **não obrigatoriedade de desconto da contribuição sindical compulsória, ora pleiteada pela requerente, para os servidores do TCE/PE, até que exista lei específica que institua e dê os contornos necessários à exação em foco.**

Por outro lado, existem precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que se revela exigível, dos servidores públicos, a contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, “in fine”, da Constituição. Inclusive, em recente julgado prolatado pelo STJ em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS 30930/PR), tendo como relatora a Ministra Eliana Calmon, chega-se a reconhecer que a lei específica que disciplina a contribuição sindical compulsória (“imposto sindical”) é a CLT, nos arts. 578 e seguintes, sendo aplicável a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos estatutários, observada a unicidade sindical.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

No entanto, análise acurada dos precedentes judiciais em cotejo com os questionamentos que o tema suscita, evidencia que a questão da incidência da contribuição sindical sobre os vencimentos dos servidores públicos ainda carece de aprofundamento e consolidação no STF e STJ, não havendo, ainda, uma direção vinculante por parte da Excelsa Corte, ou mesmo do Superior Tribunal de Justiça por meio da edição de súmula.

De toda sorte, os subscritores deste opinativo se filiam à corrente doutrinária e jurisprudencial no sentido da necessidade de lei expressa, autorizando a cobrança da contribuição sindical compulsória em questão, sobre os vencimentos dos servidores públicos estatutários, em atenção ao princípio da legalidade estrita, que informa o Direito Tributário, pelos fundamentos que se passam a discorrer a seguir.

**2.1. Da necessidade de lei específica que institua a contribuição sindical compulsória por parte dos servidores públicos estatutários**

Cumpra inicialmente assinalar que, ineludivelmente, a pretensão de cobrança de contribuição sindical compulsória dos servidores deste Tribunal de Contas, nos termos requeridos pelo SINDICONTAS, seja com base na tese de aplicação analógica (*in mala partem*) dos arts. 578 e 580, da CLT, aos servidores públicos estatutários, ou com amparo na Instrução Normativa nº 01/08, do Ministério do Trabalho, esbarra no princípio constitucional da legalidade estrita que norteia o Direito Tributário, refletido em várias disposições constitucionais e legais que disciplinam a matéria, conforme adiante se demonstra.

Dispõe, nessa perspectiva, o art. 150, inc. I, da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

**“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;**

**(...).”**

Por seu turno, o art. 7º da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT estabelece:

**“Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:**



PROCURADORIA CONSULTIVA

(...)

c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições;

d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.

(...)." (destacou-se).

Em consonância com a disciplina legal do citado art. 7º, os arts. 580, 582 e 583, também da CLT, assim dispõem:

**"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;**

(...)

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

(...)."

**"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**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

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.

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.

(...)"

Já o art. 97 do Código Tributário Nacional dispõe, com pertinência à questão sob análise:

"Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu *sujeito passivo*;

(...)"

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

I - a analogia;

(...)

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

(...)"

Despiciendo afirmar que já desponta, *a prima facie*, a inconstitucionalidade da pretendida cobrança de tributo sem lei específica, formal e material, que o institua, buscando-se amparo unicamente em ato normativo secundário, ou a partir de aplicação de analogia (mormente *in mala partem*).

Ora, o art. 7º da CLT é taxativo ao condicionar à expressa determinação legal a aplicação dos dispositivos previstos na Consolidação aos servidores públicos estatutários dos entes da Federação e suas autarquias, de modo que essa disposição legal, por si só, já constitui óbice legal ao desconto da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários do País.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

Aliás, em tema de Direito Tributário, a aplicação da analogia tem campo bem limitado, o que é corolário do princípio da legalidade tributária estrita, notadamente quando se trata de instituição e majoração de tributos, como no caso em exame.

As lições da doutrina especializada, nas palavras de Luciano Amaro, são magistrais para o deslinde da *vexata quaestio*:

**“A analogia tem, no direito tributário, pequeno campo de atuação, pois o princípio as reserva de lei impede a utilização desse instrumento de integração para efeito de exigência de tributo.**

Por isso, como já referimos, o Código Tributário Nacional deixa expressa a proibição de, por analogia, exigir tributo (art. 108, § 1º). A par disso, também não a autoriza para reconhecer isenção (art. 111, I e II), nem para aplicar anistia (art. 111, I), nem para dispensar o cumprimento de obrigações acessórias (art. 111, III). Noutras matérias, porém, é invocável a analogia (por exemplo, na definição de prazos para o cumprimento das obrigações e em outras matérias de direito tributário formal).” (Curso de Direito Tributário, Saraiva, 2008, p. 212, 213).

A doutrina ainda esclarece com pertinência ao caso sob exame, nas palavras de Ruy Barbosa Nogueira, que a exegese da norma material tributária deve ter como escopo a extração do *“real significado e alcance”* do dispositivo legal, numa concepção de interpretação *pro lege*.

Aduz o citado doutrinador que

**“... na moderna literatura jurídica, a interpretação da lei tributária não é pro fisco nem pro contribuinte, mas pro lege. (...) A interpretação da norma material tributária deve, pois, ser estrita: nem ampliar nem restringir”** (Curso de Direito Tributário, Saraiva, 14ª ed. 1995, p. 89, 90 e 102).

que Ainda se traz à colação excertos doutrinários no sentido de

**“Dentre as limitações ao poder de tributar, o princípio da legalidade é, sem dúvida, uma das mais importantes. Determina o princípio que somente a lei é instrumento hábil para a criação e, regra legal, a majoração de quaisquer tributos.**

(...)

*eluu*

*[assinatura]*

*[assinatura]*

*[assinatura]*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

**Fica, assim, afastada a possibilidade de o Poder Executivo utilizar ato administrativo próprio (decreto, regulamento, instrução normativa) para gravar, mediante a criação de tributos, o patrimônio dos particulares.”** (Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Direito Tributário na Constituição e no STF, *Impetus*, 14ª Ed., 2008, p. 83).

Assim, não há razoabilidade, data vênia, no entendimento esposado no voto-condutor da Ministra Eliana Calmon, proferido no REsp 612.842/RS, no sentido de 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*”, para fins de aplicação extensiva da exação aos servidores públicos estatutários.

De fato, a CLT definiu todos os contornos da contribuição sindical, bem como estabeleceu como seus sujeitos passivos os empregados, profissionais liberais, trabalhadores avulsos e autônomos, mas não há menção, no seu texto, aos servidores públicos estatutários, e nem poderia, a CLT, abranger tal categoria, aliás, porquanto, à época de sua edição (em 1942), sequer havia autorização constitucional para a sindicalização dos servidores públicos.

Dessa forma, nos termos da CLT, empregados, profissionais liberais, trabalhadores avulsos e autônomos são sujeitos passivos da contribuição sindical, mas servidores públicos estatutários não se enquadram em nenhuma das quatro categorias, logo, não são sujeitos passivos da contribuição sindical compulsória.

Nessa perspectiva, a mera previsão do direito à livre associação sindical para os servidores públicos pela CF/88 (art. 37, VI) não tem o condão de autorizar a cobrança de tributo sem que a lei o determine – princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF/88), e tampouco é possível estender o conceito de *empregado*, cujos contornos técnicos há muito tempo estão estabelecidos, para abranger também *servidores públicos*, visando à inclusão destes como sujeitos passivos de uma obrigação tributária, porquanto da utilização da analogia não pode resultar a exigência de tributo (art. 108, § 1º, do CTN).

Conquanto inexista divergência doutrinária acerca da distinção entre *empregados* e *servidores públicos*, cumpre tecer algumas considerações sobre estes conceitos, excetuando-se apenas a diferenciação entre *servidor público* e *profissional liberal, trabalhador avulso e autônomo*, pois é auto-explicativa.

Pois bem, de acordo com a CLT, *empregado* é “*toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário*” (art. 3º).

*deu*

*[Assinaturas manuscritas]*





ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

Por sua vez, o termo *empregador* encerra conceito que não se confunde com *pessoa jurídica de direito público*, pois, de acordo com a CLT, é “a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço” (art. 2º) ou, ainda, “os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados” (art. 2º, § 1º da CLT - empregador por equiparação).

Já o termo *servidor público* é espécie do gênero *agente público*, e refere-se aos indivíduos titulares de *cargos públicos* – não empregos públicos –, que guardam relação especial com a Administração, de natureza institucional, gozando, inclusive, de estabilidade após três anos de efetivo exercício. Como cedição esses servidores são regidos por estatuto próprio e, conforme já ressaltado, não se lhes aplicam as disposições da CLT, salvo expressa determinação legal em sentido contrário.

Com pertinência à tese esposada neste opinativo, o renomado tributarista Leandro Paulsen doutrina que

**“Tendo em conta que o fundamento legal da contribuição sindical são os arts. 578 e 580 da CLT, só pode ser exigida de servidores celetistas, (...) salvo dispositivo de lei específico que a institua.”** (PAULSEN, Leandro. Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; ESMAFE, 2008, p. 153).

A doutrina especializada em Direito Laboral também leciona no mesmo sentido:

**“O STF entendeu que a contribuição sindical pode ser cobrada dos servidores públicos, pois foi recebido pela Constituição o art. 578 da CLT (Ac. STF, Recurso em Mandado de Segurança 21.758-1, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 4-11-94, p. 29.831). Entretanto, o art. 578 da CLT trata apenas de funcionários privados e não públicos. O inciso IV do art. 8º da Constituição também diz respeito, apenas, aos funcionários do setor privado e não público, pois o § 3º do art. 39 da Lei Maior não faz remissão ao art. 8º da Constituição. Haveria necessidade, portanto, de lei própria. Sem lei, não poderia ser exigida a contribuição sindical de funcionário público, salvo dos empregados públicos, que são regidos pela CLT.”** (MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 19ª Ed. São Paulo: ATLAS, 2003, p. 746).



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

Relativamente à tese de que a exclusão dos servidores estatutários do recolhimento da contribuição sindical caracterizaria violação ao princípio da isonomia, deve-se ressaltar que a igualdade de tratamento pressupõe a igualdade substancial entre empregados e servidores. Entrementes, conforme já demonstrado, são categorias que não se confundem.

No ponto, merece registro que, após memorável análise jurídica do tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 492 (Min. Carlos Velloso, DJ de 12/3/1993), reconheceu que a Constituição Federal não assegurou aos servidores públicos o direito à negociação coletiva e ao ajuizamento de dissídios coletivos, devendo seus direitos e garantias ser fixados obrigatoriamente por lei (em relação aos vencimentos, ver Súmula 679/STF).

Essas são, pois, distinções importantes que justificariam o tratamento diferenciado dado aos servidores estatutários, embora não seja de todo inconciliável ventilar a possibilidade de cobrança da contribuição sindical compulsória aos servidores públicos, desde que haja (frise-se) expressa determinação legal neste sentido.

Há, de fato, essenciais e inconciliáveis diferenças entre o regime estatutário e o contratual de Direito Privado, mas especificamente o do Direito Laboral. É consabido que, neste, apesar da inegável intervenção do Estado na regulação das relações de trabalho, existe amplo espaço para a autonomia da vontade, nascendo os direitos e obrigações não da lei, mas do contrato de trabalho ou instrumentos negociais coletivos.

Nesse diapasão, enquanto as relações de Direito Público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (Estado e administrado), nas de Direito Privado impõem-se a igualdade jurídica, a despeito de ser comum a desigualdade econômica – caso das relações privadas de trabalho – a forçar a intervenção do Estado, mas sem desnaturar a origem contratual das obrigações.

Destarte, é indubitoso que as relações do servidor público com o Estado divergem essencialmente das que se estabelecem entre empregado e patrão, daí a inviabilidade de se dar a essa relação jurídica igual tratamento, e tampouco foi essa a opção do legislador constituinte.

Aliás, quando quis conferir ao servidor público alguns dos direitos atribuídos aos trabalhadores em geral, a Carta Política determinou expressamente a aplicação dos preceitos correspondentes.

Ora, se ambas as categorias tivessem o mesmo *status* e se sujeitassem à mesma disciplina jurídica, seria automático o gozo dos mesmos direitos daqueles trabalhadores pelos servidores estatutários, não havendo razão para a Constituição Federal disciplinar, de forma até minuciosa, sua relação com a administração a que estão vinculados.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

Observe-se, outrossim, que o Ministério do Trabalho e Emprego recentemente editou a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, nos seguintes termos:

*“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 a exclusão dos servidores estatutários do recolhimento da contribuição sindical viola o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, II da Constituição Federal de 1988;*

*CONSIDERANDO que os acórdãos proferidos nos RMS 217.851 (sic), RE 146.733 e RE 180.745 do Supremo Tribunal Federal determinam que "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";*

*CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido do Supremo Tribunal Federal, vem dispondo que "A lei 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", conforme os acórdãos dos Resp 612.842 e Resp 442.509;*

e

*CONSIDERANDO que os Tribunais Regionais Federais também vêm aplicando as normas dos art. 578 e seguintes da CLT aos servidores e empregados públicos, resolve:*

*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.*

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



PROCURADORIA CONSULTIVA

Evidencia-se, pois, que o ato normativo em questão, em última análise, institui tributo, malferindo, sobretudo, a garantia constitucional da estrita legalidade tributária, insculpida no inc. I, do art. 150, da carta de Outubro de 1988.

Ora, a mera *"necessidade de uniformizar o procedimento de recolhimento da contribuição sindical (...) pela administração pública federal, estadual e municipal"*, associada à existência de alguns precedentes jurisprudenciais sem efeitos vinculantes e *erga omnes*, não legitimam a cobrança compulsória do tributo *"de todos os servidores (...) públicos"* do País com base em uma instrução normativa, cujo teor traduz inescusável violação – repise-se - ao princípio da estrita legalidade tributária (art. 150, I, da CF/88), segundo o qual apenas a lei pode definir o sujeito passivo dos tributos (art. 97, III, do CTN).

Ademais, não se diga que os arts. 583, § 1º, e 589 da CLT amparam, ao menos em tese, o ato normativo em questão, pois tratam, respectivamente, do recolhimento da contribuição por meio de *"sistema de guias, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho"*, e dos créditos a serem realizados pela Caixa Econômica Federal após a arrecadação do tributo.

Observe-se ainda, a propósito do texto da Instrução Normativa em comento, que os Recursos Extraordinários 146.733 e 180.745, ali invocados, não trataram da contribuição sindical de servidores públicos. De fato, o primeiro referiu-se à contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, e não há menção ao tributo disciplinado pela CLT em qualquer dos votos. Já o último citado restringiu-se a discutir a recepção, pela Constituição Federal de 1988, da contribuição sindical de não filiados ao sindicato, sem mencionar a situação dos servidores públicos estatutários.

Anote-se que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por conduto do parecer PGNF/CAT nº 1069/2009, posicionou-se, em face do que dispõe a Instrução Normativa nº 01/2008, do MT, no sentido de que

***"... falece competência ao Ministério do Trabalho e Emprego para instituição de tributo, sobretudo por meio de instrução normativa, pois tendo a contribuição sindical natureza tributária a matéria deve ser regulada somente por intermédio de lei, em face do princípio da estrita legalidade que permeia o Direito Tributário, principalmente no que toca à instituição e o aumento de tributos."***

Ainda se consigna no aludido Parecer, com inarredável propriedade, que

***"... os dispositivos apontados da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT não dão suporte à cobrança que se quer efetuar, uma vez que são dirigidos tão-somente aos trabalhadores regidos por aquele diploma, além dos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais (inciso***



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

II do art. 580 da CLT) e empregadores (inciso III do art. 580 da CLT), e não se pode cobrar tributos por analogia (§ 1] do art. 108 do Código tributário Nacional-CTN).”

No citado Parecer PGFN nº 0169/2009 acima se lançou a afirmação irrefutável deque

“(…) Estender os dispositivos celetistas aos servidores públicos estatutários significaria ir de encontro ao princípio constitucional da legalidade que informa toda e qualquer atividade da Administração Pública, nos termos do art. 37, *caput*, da CF, além de usurpar o princípio da estrita legalidade tributária, insculpido no art. 150, I da CF. Isto, porque, na medida em que a aplicabilidade da CLT é limitada ao campo das relações por ela regidas, sustentar a cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários, no atual cenário de inexistência de suporte legal para tanto, é o mesmo que exigir tributo sem lei que o estabeleça.”

Registra-se, por pertinência, que o próprio Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADIN 3.206-2/DF, reconheceu que as contribuições sociais necessariamente devem ser regidas por lei em sentido formal e material, estando o aresto assim ementado:

“CONTRIBUIÇÕES - CATEGORIAS PROFISSIONAIS - REGÊNCIA - PORTARIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A regência das contribuições sindicais há de se fazer mediante lei no sentido formal e material, conflitando com a Carta da República, considerada a forma, portaria do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, disciplinando o tema.” (ADI 3206/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 26-08-2005, p. 5).

Traz-se à colação, no mesmo sentido do posicionamento ora defendido, arestos dos Tribunais Regionais Eleitoral de Sergipe e do Pará respectivamente, assim ementados:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL-TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINARES. MANDADO DE SEGURANÇA. ANÁLISE HISTÓRICA. COMPETÊNCIA. FIXAÇÃO EM RAZÃO DA FUNÇÃO OU DA CATEGORIA FUNCIONAL DA AUTORIDADE INDICADA COMO COATORA E NÃO DA NATUREZA DA MATÉRIA CONTROVERTIDA. ATO COATOR DA LAVRA DO PRESIDENTE DESTA TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. COMPETÊNCIA DO



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

PRÓPRIO TRIBUNAL PARA O PROCESSO E JULGAMENTO DO "MANDAMUS". INTELIGÊNCIA DO ART. 21, VI, DA LEI COMPLEMENTAR N.º 35/1979 (LOMAN). ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL PACÍFICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. SERVIDORES DESTE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE CUMULAÇÃO SUBJETIVA. POSSIBILIDADE DE DEFESA DE SEU DIREITO MEDIANTE A PROPOSITURA DE AÇÃO PRÓPRIA. MÉRITO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 1, DE 30/9/2008, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. INCIDÊNCIA DA EXAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS. PODER REGULAMENTAR. EXORBITÂNCIA. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. MALFERIMENTO. INSTITUIÇÃO DE TRIBUTO POR ANALOGIA. PROCLAMAÇÃO DA ILEGALIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE "INCIDENTER TANTUM" DA MENCIONADA INSTRUÇÃO NORMATIVA. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. A competência para o processo e julgamento do mandado de segurança é estabelecida em razão da função ou da categoria funcional da autoridade indicada como coatora e não da natureza da matéria controvertida. Doutrina. Precedentes.

2. Compete ao próprio Tribunal, originariamente, julgar mandado de segurança impetrado contra ato emanado de seu Presidente (art. 21, VI, da Lei Complementar n.º 35/1979) (LOMAN). Precedentes.

3. Aos servidores deste Tribunal Regional Eleitoral não se qualificam como litisconsorte passivo com a autoridade impetrada em mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente deste Tribunal que rejeitou pedido de incidência da contribuição sindical nos vencimentos dos servidores, ante a inexistência de cumulação subjetiva. Doutrina. Precedente

4. Os servidores que se sentirem prejudicados pela eventual concessão da ordem é facultada o ingresso em juízo na defesa de seu interesse, no lícito exercício do constitucional direito de ação (art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal de 1988).

5. A Instrução Normativa n.º 1, de 30/9/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, ao prever a incidência da contribuição sindical também quanto aos servidores



PROCURADORIA CONSULTIVA

públicos exorbitou do poder regulamentar (art. 84, IV, da Constituição Federal de 1988), dispondo originalmente acerca da situação jurídica não regida em nosso ordenamento jurídico. Doutrina.

6. A Instrução Normativa n.º 1, de 30/9/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, se classifica como regulamento executivo, daí porque seu conteúdo está adstrito ao contido na norma primária que lhe dá suporte: como inexistente este imprescindível fundamento legal - norma primária - é de se reputar inválida a mencionada instrução normativa.

7. A exegese do art. 610 da CLT ("Art. 610. 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") não permite a extensão promovida pela Instrução Normativa n.º 1, de 30/9/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, posto que a matéria regulada carece de previsão legal, sequer sendo tratada na CLT.

8. "CONTRIBUIÇÕES - CATEGORIAS PROFISSIONAIS - REGÊNCIA - PORTARIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A regência das contribuições sindicais há de se fazer mediante lei no sentido formal e material, conflitando com a Carta da República, considerada a forma, portaria do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, disciplinando o tema." (STF, ADI 3206/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 26/8/2005, p. 5).

9. No Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União (RJU) inexistente qualquer preceptivo determinando o recolhimento da contribuição sindical pelos servidores nele abrangidos (art. 240 da Lei n.º 8.112/1990).

10. Ante o princípio da especialidade ("*lex specialis derogat lex generali*"), as normas do RJU (normas especiais) devem prevalecer sobre aquelas previstas na CLT (normas gerais). Doutrina.

11. Coexistem dois regimes jurídicos distintos e inconfundíveis - estatutário (servidores públicos) e celetista (empregados) - de modo que é de todo indevido falar-se na aplicação de regra de um destes regimes ao outro sem embasamento legal idôneo.

12. A distinção entre esses regimes jurídicos é bem demonstrada na evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativa ao direito de greve do servidor público: o entendimento de que a legislação que rege a greve dos empregados é inaplicável aos servidores públicos - justamente pela distinção de regime jurídico - o levou,



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

num primeiro momento, à negação da extensão deste direito aos servidores públicos, e após, à sua regulamentação provisória em sede de mandado de injunção. Precedentes.

13. A contribuição sindical se qualifica como tributo, razão pela qual é indevida sua extensão a sujeitos passivos não indicados na norma de regência sob pena de malferimento ao princípio da reserva legal tributária (art. 150, I, da Constituição Federal de 1988). Doutrina.

14. O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei (art. 108, S 1.0, do Código Tributário Nacional). Precedente.

15. Matéria ainda não pacificada na jurisprudência.

16. No próprio Poder Executivo Federal grassa celeuma acerca da incidência da contribuição sindical aos servidores públicos federais.

17. O repúdio á cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos também se dá no âmbito legislativo, sendo objeto de projeto de decreto Legislativo (PDC-862/2008), da relatoria do eminente Deputado Federal.

18. De uma só vez, tem-se a ilegalidade e a inconstitucionalidade da cobrança de contribuição sindical dos servidores públicos com arrimo na Instrução Normativa nº 1, de 30/9/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego.

19. Precedentes de outros Tribunais Regionais Eleitorais.

20. Rejeição das preliminares. Denegação da segurança.” (MS nº 125-Aracaju/SE, Relator Min. ARTHUR NAPOLEÃO TEIXEIRA FILHO, DJE de 13/11/2009).

“MANDADO DE SEGURANÇA - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL - ART. 580, I, DA CLT - PRELIMINARES - SINDICATO - INGRESSO NA LIDE - ASSISTENTE LITISCONSORCIAL - ADMISSÃO - CONFEDERAÇÃO - ILEGITIMIDADE ATIVA - REJEIÇÃO - MÉRITO - DESCONTO - SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO - REGIME JURÍDICO ÚNICO - LEI 8.112/90 - INAPLICABILIDADE - SEGURANÇA DENEGADA.

1 - Preliminares:

I - É legítimo o interesse do Sindicato em ingressar em lide onde se questiona interesse próprio. Assistência litisconsorcial deferida.

II - É evidente o interesse jurídico da confederação impetrante em ver descontada a contribuição sindical, eis que da repartição do bolo será contemplada com a fatia de





ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

5% (cinco por cento). Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Mérito:

**I - A contribuição sindical prevista no art. 580, I, da CLT, não se estende aos servidores públicos, eis que regidos por regime jurídico próprio - Lei nº 8.112/90 - e à falta de legislação permissionária do desconto.**

**II - Segurança denegada.** (MS - Mandado de Segurança nº 393-DF, Rel. JOSÉ RUBENS BARREIROS DE LEÃO, DJE - Diário da Justiça Eletrônico de 25/10/2010, p. 5; destacou-se).

Em suma, não se afigura razoável a extensão da aplicação dos arts. 578 e seguintes, da CLT, aos servidores públicos estatutários, porquanto o art. 7º da CLT é claro ao condicionar à expressa determinação legal a aplicação dos dispositivos previstos na CLT aos servidores públicos estatutários dos entes da Federação e suas autarquias, sendo corolário dessa disciplina a ausência de previsão legal da condição de sujeitos passivos da contribuição sindical, vedada a utilização da analogia para a exigência de tributo (art. 108, § 1º, do CTN), isto porque da mera previsão do direito à livre associação sindical para os servidores públicos pela CF/88 (art. 37, VI) não decorre a autorização para a cobrança de tributo sem que a lei o determine (art. 150, I, da CF/88 e art. 97, III, do CTN), certo ainda que a Instrução Normativa nº 1/2008 do MTE não tem o condão de inovar o ordenamento jurídico instituindo tributo, padecendo de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Desse modo, na linha de raciocínio acima esposada e em consonância com aquela orientação já delineada no citado Parecer nº 107/2009, desta Procuradoria Consultiva, mantém-se a posição anterior, opinando-se pela não obrigatoriedade de desconto da contribuição sindical compulsória, pleiteada pela entidade requerente, sobre os vencimentos dos servidores do TCE/PE, até que eventualmente surja lei específica que institua e dê os contornos necessários à exação em foco, ou ainda, decisão judicial que venha vincular a Administração ao desconto perseguido, pelo menos em relação às categorias que, em tese, podem figurar como sujeito passivo da obrigação tributária em foco.

## 2.2. Das categorias que nem em tese podem ser sujeitos passivos da exação pretendida

De exórdio, anota-se que, mesmo as decisões no sentido da obrigatoriedade do mencionado desconto para os servidores públicos estatutários, são, praticamente, uníssonas no sentido de que deve ser observada a unicidade sindical. Neste diapasão, a questão relativa à unicidade demandará a definição de contornos subjetivos tanto no pólo do ente sindical como no pólo passivo da obrigação (servidores), trazendo à tona, dentre outros aspectos, a legitimidade de representação almejada.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

No caso concreto, merece registro que o quadro do TCE/PE é formado por diversas carreiras, cada uma destas com seu respectivo regime jurídico, de modo que tal diversidade exigirá, caso venha se confirmar a obrigatoriedade do desconto, a definição de quem contribuirá e para quem.

Nessa perspectiva, tem-se como questionável a legitimidade e a razoabilidade do desconto sobre os vencimentos de todos os servidores do Tribunal de Contas, genérica e indistintamente, como pretende o sindicato requerente, tão-somente a partir da premissa de que existe uma base de cálculo a sofrer tal incidência: vale dizer, de que todos têm vencimentos, sem se questionar a legitimidade representativa do sindicato para a efetiva defesa dos interesses dos supostos "contribuintes".

A propósito, basta aduzir, para demonstrar a irrazoabilidade da incidência na forma genérica em que é postulada, que o regime jurídico a que se sujeitam algumas dessas categorias que compõem o quadro de servidores deste Tribunal inviabiliza, na prática, qualquer iniciativa do sindicato em prol dos seus interesses, a exemplo dos Conselheiros, Auditores Substitutos, Procuradores do Ministério Público de Contas e dos Procuradores Consultivos, carreiras cujas especificidades presumem a existência de entidades classistas e representativas próprias, como corolário da submissão dessas categorias a regimes jurídicos próprios.

Aliás, em sendo absolutamente inviável, na prática, a defesa dos interesses de determinadas categorias, por parte do sindicato requerente, a contribuição redundaria em inescusável enriquecimento ilícito da entidade, ante a ausência de qualquer perspectiva de benefício aos contribuintes, na medida em que jamais teriam, ao menos em tese, qualquer ato de efetiva representatividade por parte do sindicato, em seu favor.

De toda sorte, particularmente em relação aos **Conselheiros deste Tribunal de Contas**, bem como aos **Auditores Substitutos**, é cediço que são sujeitos a regime jurídico essencialmente semelhante ao que rege a Magistratura, por força do que estabelecem os §§ 3º e 4º do art. 73, c/c o art. 75, todos da Constituição Federal.

Os contornos do regime jurídico aplicado, por simetria, aos **Conselheiros e Auditores Substitutos dos Tribunais de Contas dos Estados** estão, no que ora interessa, assim estabelecidos na Constituição Federal:

**“Art. 73 - O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no Art. 96.**

*Omissis.*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do Art. 40.

§ 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

*Omissis.*

**Art. 75 - As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios."**

Aliás, a mesma peculiaridade paira sobre a situação dos **Procuradores de Contas, integrantes do Ministério Público Especial junto a este Tribunal**, os quais, por disposição expressa da Carta de Outubro de 88 (art. 130), regem-se pelos mesma principiologia e normais gerais das demais carreiras do Ministério Público Comum.

Eis o teor da citada disposição constitucional, *verbis*:

**"Art. 130 - Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura."**

A propósito, se não há proibição expressa na Constituição Federal, relativamente à sindicalização dos membros da Magistratura e do Ministério Público, o certo é que, na atualidade, não há entidades representativas dessas categorias com características de autênticos sindicatos, o que tornaria questionável a legitimidade do sindicato requerente, para "embolsar" a pretendida contribuição, que seria descontada dos subsídios dos Membros do Ministério Público de Contas, assim como dos Conselheiros e dos Auditores Substitutos de Conselheiro, sem que existam sequer outras entidades com quem repartir o produto da arrecadação.

Em artigo intitulado "Notas sobre a sindicalização de membros do Ministério Público", o festejado Hugo Nigro Mazzilli, então membro do *Parquet* de São Paulo, anota que

**"Não deixa de causar dúvida sobre se estariam os agentes políticos sujeitos à sindicalização. Embora em**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

sentido lato se trate de servidores públicos, inclusive para fins penais, já para fins de sindicalização soa curioso que os chefes do Executivo, os magistrados e os membros do Ministério Público possam sindicalizar-se.” (Justitia, São Paulo, 51 (147), jul./sel. 1989, DOUTRINA).

Em conclusão, doutrinou que

Trata-se de novidade da Constituição de 1988 a possibilidade de sindicalização dos servidores públicos. Certamente a legislação infraconstitucional deverá ser adaptada para atender a esta nova peculiaridade. Note-se que um dos principais objetivos da sindicalização tradicional era a negociação das bases das convenções coletivas de trabalho, com força vinculante para a categoria e para os patrões. Ora, no que diz respeito aos servidores públicos estatutários em geral, seu regime jurídico não é contratual, seus vencimentos, as condições de trabalho não são resultado de livres negociações coletivas e sim decorrem basicamente de alterações legislativas (CF, arts. 39 caput e 84, III, XXV). E, no que diz respeito ao Ministério Público, seu estatuto jurídico é específico, totalmente diverso daquele do próprio servidor público em geral.

Não se pode afastar seja, futuramente, de interesse dos membros do Ministério Público a sindicalização. Entretanto, enquanto não advenha, na esfera infraconstitucional, a regulamentação pertinente da sindicalização dos servidores públicos, será precipitado valer-se de atuais permissivos legais para transformar nossa Associação num sindicato estadual, inclusive diante das implicações patrimoniais.” (artigo cit.; grifou-se).

Diante de tal contexto, não há como se reconhecer qualquer legitimidade representativa do SINDICONTAS, particularmente no tocante a estas categorias em comento, sendo corolário desse contexto a sua ilegitimidade para a cobrança de contribuição sindical compulsória, desses agentes políticos (em acepção ampla).

Quantos aos **policiais militares à disposição desta Corte de Contas**, ante a expressa proibição constitucional de sua sindicalização, nos termos do art. 42, § 1º, c/c o art. 142, § 3º, inc. IV, da Carta Política de 88, não há sequer que se cogitar de desconto, a título de contribuição sindical compulsória, sobre verbas que eventualmente percebam deste Tribunal de Contas.

*ruar*  
*C* *Q* *R*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

A proibição está posta com inarredável clareza no texto constitucional, em regra que se aplica aos militares dos Estados por força do que dispõe o § 1º do art. 42, da Carta Política vigente:

“Art. 142 – *Omissis*.

*Omissis*.

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;”

De qualquer modo, mesmo no tocante aos **demais servidores à disposição deste Tribunal**, tem-se como inconcebível que contribuam compulsoriamente para dois sindicatos diferentes, já que, em tese, têm a sua contribuição descontada em folha sobre o que percebem no órgão de origem, de modo que a pretensão de se efetuar o pretendido desconto nas verbas que esses servidores percebem diretamente do Tribunal de Contas redundaria em ofensa ao princípio da legitimidade representativa, que rege a atuação dos sindicatos.

Aliás, os servidores à disposição mantêm vínculo precário com este Tribunal de Contas, não integrando, a rigor, sequer a categoria econômica formada pela massa de servidores desta instituição.

Já em relação aos **inativos**, cumpre frisar que a pretensão do sindicato requerente, de que seja recolhida contribuição sindical dos inativos, esbarra na isenção contida no § 2º do art. 540, da CLT. Assim, o pleito mostra-se equivocado, notadamente neste particular, e, para tal conclusão, bastaria aduzir que a Lei que se pretende estender aos servidores estatutários (mesmo em violação ao princípio da legalidade estrita que permeia o Direito Tributário), textualmente, exclui os inativos da obrigação de pagar contribuição sindical.

Note-se o que dispõe o parágrafo 2º do art. 540, da CLT, especificamente sobre essa questão:

“Art. 540. *Omissis*.

§ 2º - Os associados de Sindicatos de empregados, de agentes ou trabalhadores autônomos e de profissões liberais que forem aposentados, estiverem em desemprego ou falta de trabalho ou tiverem sido convocados para prestação de serviço militar não perderão os respectivos direitos sindicais e ficarão isentos de qualquer contribuição, não podendo, entretanto, exercer cargo de administração sindical ou de representação econômica ou profissional.” (grifou-se).

Ademais, ainda é de se ponderar que os inativos nem mais integram a respectiva categoria, não possuindo vínculo funcional com esta Corte, isto é, não exercem mais cargos ou funções públicas remuneradas por este Tribunal de Contas, mas são pagos pela FUNAPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

Aliás, o simples fato de os aposentados receberem os seus proventos por meio da folha de pagamento deste Tribunal não retira a sua condição de inativos.

Impende salientar, por oportuno, que tal desembolso é realizado por este Tribunal, a partir de Convênio firmado com a FUNAPE, entidade pública responsável, nos termos da legislação estadual de regência, pelo pagamento dos aposentados e pensionistas do Estado de Pernambuco, sendo descontado o somatório dos valores relativos aos proventos do montante das contribuições previdenciárias a serem recolhidas àquela Autarquia Estadual previdenciária.

Acresça-se que o regime jurídico dos aposentados não se confunde com os dos servidores ativos, apresentando natureza própria, de acordo com as leis previstas ao tempo de sua jubilação, não se aplicando aos inativos, logicamente, vários benefícios aplicáveis aos servidores ativos, a exemplo de auxílio-alimentação, progressão funcional, férias etc.

É certo que alguns aposentados em certas situações têm como direito adquirido à integralidade e à paridade com os servidores ativos, mas tal aspecto não desnatura a sua condição de inativos, os quais, *in casu*, não gozam mais de vínculo funcional com este Tribunal de Contas.

Em suma, ainda que a base legal para a cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários fosse, por inadmissível analogia *in mala partem*, a CLT, desse mesmo Diploma se extrai a isenção de “qualquer contribuição” (seja a associativa ou a sindical), conferida aos aposentados e, por extensão lógica, aos pensionistas.

Diante deste contexto, não se pode pretender que os servidores aposentados deste Tribunal sejam taxados, **compulsoriamente**, com a contribuição sindical postulada pelo Sindicato requerente.

As mesmas ponderações no tocante à precariedade do vínculo com a Administração faz-se quanto aos titulares de cargos comissionados de natureza *ad nutum*, isto é, os de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Executivo, no caso de ser o ocupante de cargo comissionado estranho ao quadro de servidores efetivos do TCE.

Por fim, também os **Procuradores que integram esta Procuradoria Consultiva**, sejam os efetivos, seja o Procurador-Chefe titular de cargo em comissão, é inarredável que se sujeitam à regra do art. 47, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – Lei Federal nº 8.906/94 -, que os dispensa expressamente da contribuição sindical, uma vez que obrigatoriamente pagam contribuição anual à respectiva autarquia.

Assim dispõe o citado dispositivo legal:



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCURADORIA CONSULTIVA

**“Art. 47. O pagamento da contribuição anual à OAB isenta os inscritos nos seus quadros do pagamento obrigatório da contribuição sindical.”**

Cumpra esclarecer ponto nodal da questão, que é o fato de a regular inscrição na OAB constituir requisito para a posse e exercício do cargo de Procurador Consultivo do Tribunal de Contas, inclusive nos termos do edital do concurso instituído para preenchimento dos cargos, de modo que a contribuição à OAB é dotada de compulsoriedade, não sendo a inscrição naquela autarquia discricionariedade do advogado que ocupe o referido cargo, mas *conditio sine qua non* para a regular assunção da sua titularidade e respectivo exercício.

Sendo assim e à luz do disciplinamento legal da matéria, há de se concluir que não há respaldo legal para a pretensão de cobrança de contribuição sindical no tocante aos Procuradores que integram a Procuradoria Consultiva desta Corte de Contas.

No tocante aos demais cargos, é cediça, inclusive, a existência de entidade associativa que, *in casu*, congrega os auditores das contas públicas, inspetores de obras públicas e os analistas de sistemas, com legitimidade similar para representação dessas carreiras.

Em suma, nesse contexto, em que diversas questões envolvendo o tema ainda não foram suficientemente enfrentadas, é forçoso reconhecer que a controvérsia envolvendo a incidência da contribuição sindical sobre os salários dos servidores públicos estatutários ainda não foi objeto de análise aprofundada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, embora se registrem precedentes sobre a matéria, que não refletem data vênica, a ocorrência do devido aprofundamento das questões jurídicas que pairam sobre o tema.

### 3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, afastada a possibilidade de se instituir tributo mediante aplicação da analogia como método de integração e sendo inviável, ademais, o amparo em instrução normativa para a cobrança da pretendida contribuição sindical, sob pena de a exação se revelar inconstitucional por inarredável violação ao princípio da reserva legal insculpido, sobretudo, no art. 150, I, da Constituição Federal, conclui-se pela não obrigatoriedade de desconto da aludida contribuição para quaisquer servidores do TCE/PE, em face da inexistência de lei específica, formal e material, que - em atenção ao princípio da estrita legalidade, informativo do Direito Tributário - institua e dê os contornos necessários à exação em foco no tocante aos servidores públicos estatutários, inexistindo, ainda, decisão judicial, dotada de efeito *erga omnes* ou caráter vinculante, obrigando a Administração Pública a proceder ao desconto perseguido pelo sindicato ora requerente.

*seu*  
*A*



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PROCURADORIA CONSULTIVA**

Conclui-se, ainda, noutra perspectiva, pela impossibilidade jurídica de cobrança da contribuição sindical compulsória, pleiteada pelo requerente, no tocante a algumas categorias de servidores desta Corte de Contas, que nem em tese podem figurar como sujeitos passivos da respectiva obrigação tributária.

Opina-se, em conseqüência, **pelo indeferimento do pleito.**

É o Parecer.

À apreciação superior.

Recife, 15 de março de 2011.

**Cicero da Silva Pereira Guerra Júnior**  
**PROCURADOR DO TCE**

**Cecília Lou**  
**PROCURADORA DO TCE**

**Aloizio Barbosa de Carvalho Júnior**  
**PROCURADOR DO TCE**

De Acordo.  
Encaminhe-se.

**Hilton Cavalcanti de Albuquerque**  
**PROCURADOR CHEFE**

A EXP,  
Acompanha o parecer  
data: 24/03/2011



(PETOE nº 22942/11)

PROVIDENCIADO DE ACORDO COM  
O. quão Pres nº 072/011  
EM, 28.1.03.1.2011

ARQUIVE SE  
TC-GPRE, EM 29/03/11.  
0970 *[Signature]*  
MAT.: NOME

ARQUIVADO POR  
1504 *[Signature]*  
MAT.: NOME  
GEXPIGPRE, EM 3/13/11

(PETOE nº 22942/11)

PROVIDENCIADO DE ACORDO COM

O. quão Pres nº 072/2011

EM... 28/1/2011... 2011

ARQUIVE SE  
TC-GPRE, EM 9/10/11.  
0970 *[Signature]*  
MAT.: NOME

ARQUIVADO POR  
1504 *[Signature]*  
MAT.: NOME  
GEXP/GPRE, EM 3/13/11