



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

**URGENTE**

**PARECER PGFN/CAT/Nº 291/2017**

**Parecer Público. Ausência de hipótese que justifique qualquer grau de sigilo. LAI – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Contribuição sindical, art. 8º, IV, parte final, da Constituição Federal, e arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho. Impossibilidade de cobrança dos servidores públicos estatutários federais. Ausência de previsão legal. Inaplicabilidade dos dispositivos insertos na CLT.**

**I**

A Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia Geral da União, por meio do Ofício nº 00007/2017/GAB/SGCT/AGU, e o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, por meio do Ofício nº 00014/2017/DECOR/CGU/AGU, submetem ao exame desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com timbre de URGÊNCIA, a NOTA nº 00011/2017/GAB/SGCT/AGU e o Processo Administrativo nº 58000.002284/2016-24.

2. Por oportuno, pede-se vênha para se transcrever o inteiro teor da NOTA nº 00011/2017/GAB/SGCT/AGU, aprovada pelo **DESPACHO** nº 00147/2017/GAB/SGCT/AGU, de 13 de fevereiro de 2017, *verbis*:

NOTA nº 00011/2017/GAB/SGCT/AGU

NUP: 58000.002284/2016-24

INTERESSADO: Sindicato dos Servidores Federais no Estado do Rio de Janeiro

ASSUNTO: Recolhimento de contribuição sindical compulsória dos servidores federais ativos lotados no Estado Rio de Janeiro

Exma. Sra. Secretária-Geral do Contencioso,

1. Em 09.03.2016, o Sindicato dos Servidores Federais no Estado do Rio de Janeiro – SINDISERF/RJ encaminhou notificação extrajudicial ao Ministério do Esporte, por meio da qual postula que esta Pasta Ministerial repasse os descontos



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

efetuados de seus servidores públicos estatutários, celetistas, comissionados, contratados em regime especial, sindicalizados e não-sindicalizados, na folha de pagamento do mês de março de 2016, o equivalente a um dia de trabalho'.

2. Em 12.04.2016, a Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, por meio do Despacho nº 035/CGGP/DGI/SE/ME, elaborou os seguintes questionamentos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte: *'a) Já existe lei específica que trata do recolhimento da Contribuição Sindical pelo servidor público, que é regido pela Lei nº 8.112/90?; b) A ausência de regulamentação por lei impossibilita o recolhimento da Contribuição Sindical pelo servidor público?; c) Deve o Ministério do Esporte seguir a orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou efetuar o recolhimento e repassar a contribuição ao sindicato?; d) Em caso positiva para a pergunta acima, qual seria o procedimento a ser executado pelo Ministério do Esporte para desconto e repasse da contribuição para entidade sindical?'*.

3. Em 27.04.2016, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte, por meio da Nota nº 022/2016/CONJUR-ME/CGU/AGU, encaminhou o feito à apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por *'tratar-se de questão relacionada à interpretação das normas de pessoal civil da Administração Pública Federal'*.

4. Em 13.05.2016, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Nota nº 00647/2016/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU-AGU, ressaltou que a Consultoria-Geral da União, por meio do Despacho CGU nº 905/2013, aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, em consonância com a conclusão do Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU, *'reconheceu a necessidade de lei para que sejam efetivados o lançamento e a cobrança de contribuição sindical de servidor público estatutário'*. No entanto, destacou que *'embora o entendimento da Advocacia-Geral da União seja no sentido da imprescindibilidade da existência de lei para o lançamento e cobrança do referido tributo dos servidores públicos estatutários, sugeriu-se que fosse aguardado o pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 721.441-RJ, RE 341.200-RJ e MI 1.578-DF, feitos em que se discute (iu) sobre a recepção pela nova ordem constitucional do art. 578 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, dispositivo que daria respaldo à cobrança da exação'*.

5. Assim, solicitou que a Consultoria-Geral da União apresente nova manifestação acerca do tema, visto que ainda se encontra pendente de pronunciamento definitivo:

6. Em 28.09.2016, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, por meio da Cota nº 00189/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho de Aprovação nº 00069/2016/DECOR/CGU/AGU, destacou que a matéria foi objeto de exame nos autos dos Processos nºs 00451.000047/2010-45, 00432.015433/2009-26 e 00400.010624/2010-11. Salientou que, em 05.08.2010, foi exarado o Parecer nº 70/2010/DECOR/CGU/AGU, que opinou pela impossibilidade de cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos em virtude da ausência de lei específica



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

que a regulamente, aprovado pelo Exmo. Sr. Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº 379/2011, de 27.05.2011. Todavia, adverte que em razão de não ter sido recepcionado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, o assunto retornou a Consultoria-Geral da União (Processo nº 03090.000711/2013-33).

7. Narra que, na ocasião, o Exmo. Sr. Consultor-Geral da União sugeriu, por meio do Despacho nº 905/2013, que se *'aguarde decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, no RE 721.441-RJ, no RE 341.200-1/RJ, bem como no MI 1.578-DF, nas quais se discute, entre outros, se a norma CLT que autorizaria a cobrança aqui discutida fora recepcionada pela Constituição de 1988, para propósitos de eventual lançamento e cobrança dessa exação, em âmbito de Poder Executivo Federal'*, o que foi aprovado, em 10.09.2013, pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União.

8. Assim, solicitou o encaminhamento deste processo à Secretaria-Geral de Contencioso e à Procuradoria-Geral da União, a fim de que se manifestem sobre o tema.

9. Em 08.11.2016, a Coordenação-Geral de Pessoal Civil e Militar (CGCM) da Procuradoria-Geral da União, por meio do Despacho nº 00382/2016/DCM/CGCM/PGU/AGU, encaminhou a demanda à Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, uma vez que a *'cobrança de contribuição sindical é matéria tributária'*.

10. Em 13.12.2016, a Secretaria-Geral de Contencioso, por meio da Nota Técnica nº 00305/2016/GAB/SGCT/AGU, após analisar os precedentes citados pela Consultoria-Geral da União (RE 721.441-RJ, RE 341.200-RJ e MI 1.578-DF), esclareceu que a contribuição mencionada nos julgados é confederativa, e não a sindical.

11. Em 03.02.2017, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, por meio da Nota nº 00013/2017/DECOR/CGU/AGU, que foi aprovada pelo Despacho nº 00036/2017/DECOR/CGU/AGU, apontou que o tema já foi analisado em outras demandas judiciais em trâmite no Supremo Tribunal Federal (AI 456634 AgR, Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 13/12/2005 e ARE 722772 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 03/06/2014), *'cujá conclusão adotada aponta para o cabimento da cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários, independente de lei específica'*.

12. Assim, encaminhou o presente feito à Secretaria-Geral de Contencioso, a fim de que realize nova manifestação.

13. É o breve relatório.

14. O cerne da presente consulta consiste em perquirir o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da obrigatoriedade (ou não) do recolhimento da contribuição sindical compulsória dos servidores federais ativos.

15. Como é sabido, a contribuição confederativa é fixada mediante assembleia geral da associação profissional ou sindical e, na conformidade da jurisprudência do



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

Supremo Tribunal Federal (Súmula nº 666/STF), tem caráter compulsório apenas para os filiados da entidade, não sendo tributo. Por outro lado, a **contribuição sindical possui natureza jurídica de tributo e tem caráter compulsório**, tendo fulcro no artigo 149, da CRFB/88 (Recurso extraordinário nº 496456 AgR, Relatora Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009).

16. Desta forma, percebe-se que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional detém atribuição para atuar em casos desse jaez – cobrança de contribuição sindical de servidores públicos –, uma vez que envolve matéria tributária (art. 12, inciso V, da Lei Complementar nº 73/93).

17. Inclusive, ao ser consultada sobre este assunto, a Exma. Diretora do Departamento de Assuntos de Pessoal Civil e Militar – DCM da Procuradoria-Geral da União, por meio do Despacho nº 00382/2016/DCM/CGCM/PGU/AGU, de 08.11.2016, encaminhou o feito para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, uma vez que, no seu entendimento, a *'cobrança de contribuição sindical é matéria tributária'*.

18. Além disto, ressalte-se que a Secretaria-Geral de Contencioso já se manifestou sobre o assunto, por meio da Nota Técnica nº 00305/2016/GAB/SGCT/AGU.

19. Assim, considerando a natureza tributária dos processos judiciais que envolvem a cobrança de contribuição sindical de servidores públicos, sugere-se (i) o encaminhamento de memorando à Coordenação-Geral de Representação Judicial da Fazenda Nacional – CRJ/PGFN, instruído com fotocópia integral do presente processo administrativo, a fim de que tenha conhecimento da solicitação feita pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (Nota nº 00013/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho nº 00036/2017/DECOR/CGU/AGU) e (ii) a abertura de tarefa no sistema Sapiens ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União para que tenha ciência do conteúdo desta nota.

20. À consideração superior

Brasília, 08 de fevereiro de 2017. (os grifos são do original).

3. Em síntese, os consulentes solicitam a manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre a possibilidade ou não de cobrança, em face dos servidores públicos estatutários, da chamada "contribuição sindical", prevista na parte final do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal e nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

## II



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

4. Inicialmente, cabe destacar que, de acordo com o entendimento plasmado nos Pareceres PGFN/CAT/Nº 1595/2003 e PGFN/CAT/Nº 1324/2006, a chamada "contribuição sindical", prevista na parte final do inciso IV do art. 8º da Constituição Federal e nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, possui natureza tributária.

5. Nesse sentido, vale a pena destacar o seguinte excerto extraído do Parecer PGFN/CAT/Nº 1324/2006, *verbis*:

9. A contribuição sindical, anteriormente conhecida como 'imposto sindical', encontra fundamento constitucional no art. 149 da Constituição Federal, e no âmbito infralegal é regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 578 e seguintes, que destacamos:

'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 '*contribuição 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.

(...)

10. A natureza tributária da contribuição sindical já se encontra atestada no Parecer PGFN/CAT nº 1.595/2003, posicionamento que ratificamos. (...) (destaquei)

6. Do comando do art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal<sup>1</sup>, vislumbra-se a presença de duas espécies distintas de contribuições, quais sejam: a confederativa e a sindical. Nesse sentido, é o ensinamento de José Afonso da Silva:

**"6. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.** Tema controvertido, que, no entanto, ficou admitido pelo art. 8º, IV, que autoriza a assembleia-geral a fixar *contribuição sindical*, que, tratando-se de categoria profissional, será descontada em folha, para

<sup>1</sup> "Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

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;

(...)"



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei. Há, portanto, duas contribuições: uma para custeio das confederações e outra de caráter *parafiscal*, porque compulsória e estatuída em lei – que são, hoje, os arts. 578 a 610 da CLT –, chamada 'contribuição sindical', paga, recolhida e aplicada na execução de programas sociais de interesse das categorias representadas."<sup>2</sup> (grifei)

7. Dessa forma, a contribuição confederativa (contribuição para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva), que é instituída pela assembleia-geral da respectiva entidade sindical, não tem caráter tributário e, portanto, não é compulsória, sendo devida tão-somente pelos empregados sindicalizados.

8. Já a contribuição sindical, por revestir-se de natureza tributária, deve ser instituída por lei e traz consigo a compulsoriedade inerente aos tributos. Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, esposado no julgamento do RE nº 198.092-3/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 11.10.96.

### III

9. No que se refere à sujeição passiva dos servidores públicos estatutários em relação à contribuição sindical, o tema já foi objeto de diversas consultas apreciadas por esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT), conforme se extrai dos Pareceres PGFN/CAT/Nº 2868/2007, PGFN/CAT/Nº 1069/2009 e PGFN/CAT/Nº 2049/2013; e das Notas PGFN/CAT/Nº 426/2010, PGFN/CAT/Nº 1021/2014 e PGFN/CAT/Nº 812/2015.

10. Com efeito, as mencionadas manifestações concluíram no sentido da antijuridicidade da exação prevista nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no que tange aos servidores públicos estatutários, haja vista, entre outros argumentos, a ausência de suporte legal para tanto, devendo a cobrança se restringir aos trabalhadores albergados pelo diploma trabalhista, bem como aos expressamente por ele designados como sujeitos passivos da contribuição sindical.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 197.



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

11. A vista da existência de consolidado entendimento desta Coordenação-Geral sobre o tema em apreço, conforme se depreende das Notas e dos Pareceres supramencionados, cabe investigar, diante da nova consulta sob análise, se há ou não algum fundamento superveniente que, porventura, enseje a mudança de entendimento por parte desta Coordenação-Geral sobre o assunto em questão.

12. Nesse diapasão, cabe registrar que, do ponto de vista normativo, não houve inovação relevante no cenário que se apresentava à época das manifestações elaboradas pela CAT sobre a matéria em análise. Dessa forma, permanece ausente previsão legal que legitime a cobrança da contribuição sindical em face dos servidores públicos estatutários.

13. Não obstante, há que se mencionar que, recentemente, foi editada, pelo Ministério do Trabalho, a Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro de 2017 (DOU de 17/02/2017 – nº 35, Seção 1, pág. 260), cujo teor é o seguinte:

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 concretude. 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.



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

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

14. Ressalte-se que não é a primeira vez que o Ministério do Trabalho edita ato normativo infralegal estabelecendo a obrigação de pagamento da contribuição sindical pelos servidores públicos estatutários.

15. Com efeito, já havia sido editada, anteriormente, a Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008 (revogada pela Instrução Normativa nº 1, de 14 de janeiro de 2013), por meio da qual o Ministério do Trabalho impôs o pagamento da contribuição sindical aos servidores públicos estatutários.

16. Analisando a legitimidade da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, esta Coordenação-Geral emitiu o Parecer PGFN/CAT/Nº 1069/2009, cujas conclusões, no que interessa, são as seguintes:

70. Ante o exposto, forçoso concluir que:

70.1. o regime jurídico aplicável aos servidores públicos (regime estatutário) e o aplicável aos empregados (regime trabalhista ou celetista) são diferenciados, estendendo-se aos primeiros, por força de comando da própria Constituição Federal (§ 3º do art. 39) apenas o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, não havendo nenhuma referência ao art. 8º da CF;

70.2. conforme orientação do STF, *'o conteúdo político de uma Constituição não é condizente ao desprezo do sentido vernacular das palavras, muito menos ao do técnico, considerados institutos consagrados pelo Direito'*. Nesse sentido, não convém dar ao termo *'empregado'* e *'empregadores'*, constantes do art. 582 da CLT, sentido diverso do que ele realmente tem, uma vez que tais termos dão o exato alcance das relações por eles abrangidas – aquelas reguladas pela CLT. Portanto, a utilização do vocábulo *'empregados'* indica exatamente os sujeitos passivos da contribuição sindical em comento, não cabendo interpretação analógica para estender a exação aos servidores públicos estatutários;

70.3. em respeito ao art. 108, § 1º, do Código Tributário Nacional, que veda o emprego da analogia para exigir tributo não previsto em lei, sendo este o caso, já que não há lei específica que regulamente a cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários, persiste a necessidade de observância aos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 150, I da CF;

º RE 166.772/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16/12/94.





Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

70.4. o princípio da isonomia não pode ser invocado para igualar situações desiguais. Assim, não se mostra razoável, e tampouco há amparo legal para tanto, argumentar que a contribuição sindical deve ser cobrada dos servidores públicos estatutários porque é cobrada dos celetistas. Admite-se que poderá haver a cobrança da exação em comento dos primeiros, desde que haja lei específica que a institua e caracterize, expressamente, tais servidores como sujeitos passivos do tributo;

70.5. particularmente, não se entende pela existência de aparente conflito entre os dispositivos constitucionais que norteiam a discussão em tela (arts. 5º, II, 8º, IV, parte final; 37, *caput* e inc. VI, e 150, I). Todavia, mesmo que assim se entendesse, haveria necessidade de harmonização dos preceitos constitucionais em questão, cujo auxílio nos seria concedido, sobretudo, pela hermenêutica constitucional, sendo que, na dúvida, deve-se escolher a interpretação que dê maior eficácia aos direitos fundamentais, no caso o princípio da legalidade;

70.6. haja vista as decisões judiciais cotejadas, sobretudo as do Supremo Tribunal Federal, nota-se que a questão ainda não foi analisada, de forma específica, à luz do Direito Tributário e Administrativo e dos princípios constitucionais que lhes informam, sobretudo o da legalidade (geral – arts. 5º, II e 37, *caput*, e tributária – art. 150, I), até porque não foi esse o foco das matérias até então submetidas ao exame daquela Egrégia Corte;

70.7. mesmo que, no futuro, ao apreciar a questão, nos moldes acima reclamados, o STF entenda pela constitucionalidade da cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos estatutários com fulcro em dispositivos da CLT, ainda restará necessário o atendimento ao requisito da unicidade sindical, como condição para que tal cobrança se configure, o que implica na análise da legitimidade dos eventuais requerentes da receita do tributo em evidência;

70.8. **destarte, a Instrução Normativa nº 1, de 2008, do MTE, carece do viés da constitucionalidade, eis que nos termos do art. 150, I, da CF, somente mediante lei em sentido estrito é que se pode exigir tributo, não havendo, pois, suporte legal que autorize o desconto da contribuição sindical prevista nos arts. 578 e seguintes da CLT, dos servidores públicos estatutários, devendo a cobrança restringir-se aos trabalhadores regidos por aquele diploma trabalhista (com as ressalvas constantes do art. 585 da CLT), bem como aos expressamente por ele designados como sujeitos passivos da contribuição sindical; (...)** (grifei)

17. Conforme se extrai das conclusões do Parecer PGFN/CAT/Nº 1069/2009, a edição de ato infralegal por parte do Ministério do Trabalho não supre a necessidade de lei específica que estabeleça a cobrança da contribuição sindical em face dos servidores públicos estatutários.

18. Não se olvida que a Instrução Normativa nº 1, de 17 de fevereiro de 2017, aduz, como um de seus “considerandos”, a superveniência da decisão proferida pelo <contribuição sindical compulsória dos servidores públicos.doc>



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Injunção nº 1.578/DF, da relatoria do Min. Luiz Fux, cujo inteiro teor vale a pena conferir:

**DECISÃO:** Cuida-se de mandado de injunção, aparelhado com pedido liminar, impetrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Federal (SINDEPOL) contra o Congresso Nacional com o propósito de sanar suposta *omissão normativa* na disciplina da contribuição sindical obrigatória relativa a todos os servidores públicos representados pela entidade.

*Alega que os descontos 'deveriam ser efetuados compulsoriamente, pelos órgãos responsáveis e creditados junto a Caixa Econômica Federal, conforme Código Sindical cedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, tendo em vista a regularidade de sua situação cadastral'. Sem embargo, relata que, 'em outubro de 2008, requereu junto a coordenadoria de recursos humanos da Polícia Federal os descontos da contribuição sindical compulsória, nos moldes da Instrução Normativa nº 01/2008, recebendo como resposta o parecer nº 117/2009 (em anexo) de 17 de fevereiro de 2009, onde o mesmo departamento tenta desqualificar por completo a tese empregada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e decisões superiores provenientes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, alegando a ineficácia dos atos do MTE, assim como a impossibilidade de extensão dos efeitos celetistas aos servidores públicos estatutários'.*

Aduz então que, diante das negativas da Coordenadoria de Recursos Humanos da Polícia Federal em autorizar o desconto da contribuição sindical compulsória, restou ao SINDEPOL buscar o seu *'direito por meio de requerimento judicial'*. Pede, liminarmente, a concessão de ordem que determine *'ao órgão competente os imediatos descontos da contribuição sindical compulsória, garantindo assim o exercício do direito do SINDEPOL em receber o repasse da contribuição sindical'*. Em definitivo, requer o julgamento de procedência do pedido para, *'reconhecendo o direito do Impetrante ao recebimento da contribuição sindical previsto no art. 8º da Constituição Federal e 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, formular supletivamente a regulamentação faltante e definir a norma adequada à regulação do seu direito, tornando viável o seu exercício, bem como fixe prazo para que o Congresso elabore a competente norma regulamentadora'*.

Contestação da União às folhas 116 a 121.

Parecer do Ministério Público Federal às folhas 166 a 168.

É o relatório suficiente. Decido.

A pretensão deduzida no presente mandado de injunção é manifestamente improcedente, uma vez que, segundo a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inexistente qualquer lacuna legislativa que autorize, na hipótese, o manejo do presente writ.

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



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

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 nº 1/2008 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 *indole normativa*, razão pela qual não desafiaria o controle de



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

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.

Publique-se. Int..

Brasília, 7 de maio de 2014. (STF – Mandado de Injunção nº 1578/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 07/05/2014, publicado no DJe nº 88, de 09/05/2014)

19. Consoante se verifica, a *ratio decidendi* da decisão judicial supratranscrita foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 191.022/SP, cuja ementa é a seguinte:

**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. (STF – RE nº 191022/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 03/12/1996, publicado no DJ nº 88, de 13/12/1996)

20. Da leitura da ementa supratranscrita, extrai-se que o respectivo julgado cingiu-se à análise sobre a necessidade de edição de lei específica para a cobrança da contribuição para custeio do sistema confederativo da representação sindical de categoria profissional (a chamada “contribuição confederativa”), tendo concluído no sentido negativo.

21. Dessa forma, verifica-se que a decisão proferida no Mandado de Injunção nº 1578/DF, com a devida vênia, fez confusão entre as duas espécies de contribuição previstas no art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal, isto é, entre a contribuição confederativa (de natureza não tributária) e a contribuição sindical (de natureza tributária).

22. Com efeito, ao afirmar 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”, o Eminent Relator do Mandado de Injunção nº



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

1578/DF referiu-se, s.m.j., à primeira parte do mencionado dispositivo constitucional (que cuida da contribuição confederativa).

23. Isso por que eventual interpretação no sentido da autossuficiência da norma constitucional para fins de cobrança da contribuição sindical em face dos servidores públicos estatutários contrariaria uma das lições mais básicas do Sistema Tributário Nacional, isto é, a de que a Constituição Federal de 1988 não criou tributos, mas apenas outorgou competência para que os entes federados o fizessem por meio de leis próprias.

24. Por conseguinte, conclui-se que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção n<sup>o</sup> 1578/DF, na qual se baseia a Instrução Normativa n<sup>o</sup> 1, de 17 de fevereiro de 2017, do Ministério do Trabalho, não se debruçou sobre a possibilidade de cobrança da contribuição sindical, prevista na parte final do inciso IV do art. 8<sup>o</sup> da Constituição Federal, em face dos servidores públicos estatutários.

25. Nesse sentido, esta Coordenação-Geral editou a Nota PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 1.021/2014, por meio da qual se analisou as mais recentes (naquele momento) decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto em apreço, tendo concluído que, não obstante os precedentes jurisprudenciais consultados tenham firmado entendimento em sentido oposto ao expresso nos Pareceres PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 2868/2007 e 1069/2009, ratificados pelo Parecer PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 2049/2013, *“os Tribunais Superiores ainda não se debruçaram sobre o viés tributário que a discussão enseja, mormente no que concerne ao princípio da legalidade e a vedação do uso da analogia para a cobrança de tributos”*.

26. Diante desse cenário, a Nota PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 1.021/2014 sugeriu a manifestação da Coordenação-Geral de Representação Judicial da Fazenda Nacional (CRJ) sobre se seria o caso de se tentar travar um debate mais aprofundado com o Judiciário ou, em lado diametralmente inverso, considerando que parte do produto da arrecadação do tributo em foco também cabe à União e, se nas demandas judiciais a União estiver arcando



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

com a maior parte do prejuízo nas repetições de indébito, se seria mais estratégico acolher processualmente a tese que vem se mostrando vencedora no STJ e no STF.

27. Em resposta, a CRJ emitiu a Nota PGFN/CRJ/N<sup>o</sup> 704/2015, por meio da qual concluiu que *"diante da resposta apresentada no sentido de que o Poder Judiciário não tem examinado todos os possíveis elementos de defesa da Fazenda Nacional, recomenda-se que as unidades da PGFN concentrem esforços para submeter ao crivo do Poder Judiciário, de modo aprofundado, as alegações constantes dos Pareceres PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 2.868/2007, PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 1.069/2009 e PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 2.049/2013, bem como da Nota PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 426/2010, a fim de que sejam efetivamente apreciadas"*. Dessa forma, a CRJ recomendou o retorno do expediente à CAT, com sugestão de divulgação nacional à carreira de Procuradores da Fazenda Nacional dos mencionados pareceres.

28. Em seguida, a CAT elaborou a Nota PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 812/2015, em que, acolhendo a orientação emanada da Nota PGFN/CRJ/N<sup>o</sup> 704/2015, opinou pela ampla divulgação no âmbito da PGFN das citadas manifestações da CAT e da aludida Nota da CRJ.

29. Por fim, após a realização de pesquisa de jurisprudência nos sítios eletrônicos do STJ e do STF, podemos afirmar que o cenário atual da jurisprudência dos mencionados Tribunais Superiores permanece o mesmo daquele identificado pela Nota PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 1.021/2014, isto é, não encontramos precedente no âmbito dos referidos Tribunais que tenha enfrentado, sob a luz do princípio da legalidade tributária, insculpido no art. 150, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 97, inciso I, do Código Tributário Nacional, a questão da juridicidade ou não da cobrança da contribuição sindical em face dos servidores públicos estatutários.

#### IV

30. Em razão do exposto, opinamos pela manutenção integral das conclusões dos Pareceres PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 2868/2007, PGFN/CAT/N<sup>o</sup> 1069/2009 e PGFN/CAT/N<sup>o</sup>

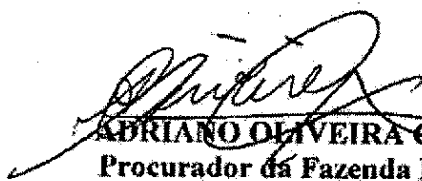


Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

2049/2013; e das Notas PGFN/CAT/Nº 426/2010, PGFN/CAT/Nº 1021/2014 e PGFN/CAT/Nº 812/2015.

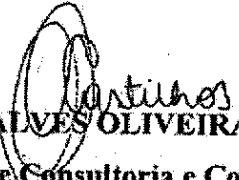
À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 06 de março de 2017.

  
**ADRIANO OLIVEIRA CHAVES**  
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 9 de março de 2017.

  
**NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS**  
Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Tributário Substituta

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia Geral da União e ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, acompanhado de cópias das manifestações citadas no item 30.



PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 17 de março de 2017.

  
**FABRICIO DA SOLLER**  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional