



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2012

(Do Sr. Policarpo)

Determina a sustação da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, por exorbitar do poder regulamentar, conforme art. 49, V, da Constituição Federal.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O Congresso Nacional suspende a eficácia da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, que dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos, por exorbitar do poder regulamentar.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em que pese essa discussão acerca da legalidade do pagamento da contribuição sindical pelos servidores públicos estatutários não seja recente, este tema voltou ao debate após a publicação, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2008, a qual dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.

Ressalte-se que o próprio Ministério do Trabalho, em 2005, havia se manifestado, por meio de Nota Técnica da Coordenação-Geral das Relações de Trabalho da Secretaria das Relações de Trabalho (NT nº 37, de 05 de maio de 2005), posicionando-se abertamente no sentido de que a contribuição sindical não poderia ser exigida dos servidores públicos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

estatutários pela inequívoca constatação de inexistência de lei própria que disponha sobre a obrigatoriedade do seu recolhimento.

A atual contribuição sindical corresponde ao antigo “imposto sindical”, criado em 1940, pelo Decreto nº 2.377 e ratificados pelos Decretos-lei nº 27/1966, e nº 229/1967.

A contribuição sindical é a única contribuição que, efetivamente, é obrigatória para todos os membros das categorias – profissionais, econômicas, de autônomos e profissionais liberais –, independentemente de serem ou não associados a sindicatos.

É o que se depreende da previsão na parte final do inc. IV, do art. 8º da Carta Magna, a saber:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

*[...] IV – a assembléia 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.** (grifado)*

Como é possível observar, a parte final do dispositivo em comento prevê a contribuição sindical, a qual deve ser regulada por lei. Assim o sendo, o inciso em questão não é autoaplicável, pois não possui eficácia plena. Sua eficácia é limitada, pois necessita de regulamentação infraconstitucional.

Conforme teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.206, relatada pelo Ministro Marco Aurélio de Mello:

As instruções regulamentares, quando emanarem de Ministro de Estado, qualificar-se-ão como regulamentos executivos, necessariamente subordinados aos limites jurídicos definidos na regra legal a cuja implementação elas se destinam, pois o exercício ministerial do poder regulamentar não pode transgredir a lei, seja para exigir o que esta não exigiu, seja para estabelecer distinções onde a própria lei não distinguiu, notadamente em tema de direito tributário.

No que tange aos empregados (privados e públicos), a regulamentação já existia (arts. 578 e 579 da CLT) e foi recepcionada pela Constituição Federal. Diferente é o caso dos descontos efetuados dos servidores públicos estatutários.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que se refere aos servidores públicos (em sentido estrito), a norma constitucional estudada (art. 8º, IV, parte final) não gera qualquer eficácia, pois tem sua aplicabilidade dependente de legislação ordinária.

A Lei n.º 8112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União) foi omissa quanto à obrigatoriedade ou não do pagamento da contribuição sindical pelo servidor público.

A jurisprudência dos Tribunais manifesta-se no sentido de considerar que os artigos 578 e 579 somente são cabíveis na adoção do regime jurídico da CLT, não no estatutário, dada a inexistência de lei própria, sendo inaplicável ao ente público a regulamentação trabalhista consolidada.

Ou seja, nas relações administrativas entre a Administração Pública e seus servidores (estatutários e contratados emergencialmente), portanto, a Consolidação Trabalhista não pode e não deve ser aplicada, sob pena de desrespeitar a legislação própria do ente.

Ademais, a egrégia Suprema Corte, no julgamento da ADI 4067/DF, cujo Relator é o Ministro Joaquim Barbosa, firmou o entendimento de que a contribuição sindical obrigatória é tributo, espécie do gênero contribuição social, prevista no artigo 149 da CF.

Exatamente no mesmo sentido estas outras decisões do STF: RE 184.266-SP, 2ª T., rel. Min. Carlos Velloso, v.u., RT 736/142; RE 190.128-SP, 2ª T., rel. Min. Carlos Velloso, v.m., RT 748/163.

Portanto, a contribuição sindical compulsória, prevista na parte final do inciso IV do artigo 8º da CF/88, - e instituída pelo artigo 1º da Instrução Normativa MTE nº 1/2008 para todos os servidores e empregados públicos dos diversos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta e indireta - tem indiscutível natureza tributária, e uma vez fixada essa premissa ela deve estar submetida a todo um sistema de normas constitucionais tributárias.

Sendo a contribuição sindical classificada como tributo, persistirá sua inexorável natureza tributária, dependendo de lei para ser instituída e cobrada, além de ter de respeitar os princípios constitucionais da anterioridade e da noventena para sua exigência, bem como a irretroatividade em relação a fatos geradores já ocorridos.

Constata-se também necessidade de edição de lei para aumento de alíquota, base de cálculo, definição de contribuintes, etc., e nenhum desses



CÂMARA DOS DEPUTADOS

requisitos foram observados quando da instituição da contribuição sindical mediante a IN nº 01/2008, pelo Ministro do Trabalho

Desse modo é que somente após a edição de lei dispondo sobre a obrigatoriedade do recolhimento de contribuição sindical pelo servidor público, regido por estatuto próprio, é que seria viável a cobrança e arrecadação da exação. Outrossim, o STF, ao julgar a ADI 1296-7, já estabeleceu a impossibilidade de que em matéria sujeita à reserva de lei formal sequer ocorra outorga do Poder Legislativo ao Poder Executivo da sua prerrogativa indeclinável de sobre elas dispor normativamente.

Decorre dessas constatações a impossibilidade de se estender a incidência de norma de natureza tributária impositiva a sujeitos que não foram contemplados expressamente na sua hipótese de incidência, visto que, por imperativo dos preceitos estabelecidos no art. 108, §1º do CTN, não se pode realizar uma interpretação analógica para tributar pessoas diversas das previstas como sujeitos passivos da obrigação tributária.

Certo de que a retirada dessa instrução normativa do ordenamento jurídico é ato de apreço à Constituição Federal vigente, posto que tal norma exorbita do poder estabelecido em seu texto, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação do projeto.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado POLICARPO
PT/DF