136

Expediente SF-GDOC 23752-169744/2009 (SPDOC nº 38463/2009)
Interessado: Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo - SISPESP
Assunto: Contribuição Sindical - Recolhimento

Parecer CJ/SGP nº 107/2009

Ementa. SERVIDOR PÚBLICO. Contribuição Sindical. Instrução Normativa nº 1/2008 do Ministério do Trabalho e Emprego. Questionamento acerca da obrigatoriedade de desconto em folha da contribuição, dos funcionários estaduais contratados sob o regime da CLT em favor dos sindicatos. Pareceres PA-3 nº 445/89, PA-3 nº 382/91, PA nº 173/2006 e PA nº 222/08. Necessidade de demonstração de que os servidores constituam categoria profissional específica, bem como da titularidade do sindicato, que deve comprovar ser o único representativo da categoria na base territorial de atuação, que não poderá ser inferior a um município (art. 8º, II, CF), mediante certidão expedida pelo Ministério do Trabalho (Súmula STF-677). Proposta de retorno à origem, com trânsito pela U.C.R.H..

1. A Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH/SGP solicita manifestação desta Consultoria Jurídica a respeito "... *da obrigatoriedade por parte da Secretaria da Fazenda de proceder aos descontos em folha de pagamento dos servidores celetistas, em favor dos Sindicatos*" (fls.130/134).

2. O expediente administrativo teve início com notificação feita pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo – SISPESP, dirigida ao Sr. Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, pleiteando a retenção, na folha de pagamento do mês de março de 2009, da Contribuição Sindical devida por toda a categoria Profissional dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo, com exceção dos motoristas, no valor correspondente à remuneração de 1 (um) dia de trabalho, com base no artigo 579

da CLT, *"qualquer que seja a forma da referida remuneração(CLT, artigo 580)"*(fls.01/05).

3. A Notificação veio instruída com: (i) relação dos órgãos "integrantes da notificação" (fls.06/09); (ii) publicações, no Jornal "Diário de S.Paulo", de 23/02/2009, 27/02/2009 e 28/02/2009, de "editais de citação" dos "órgãos estaduais responsáveis pela folha de pagamento" para que procedam à cobrança da contribuição sindical (fls. 10/14); (iii) publicação, no Diário Oficial da União de 10/02/2009, "edital de citação de todos os órgãos públicos brasileiros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para que procedam à cobrança da contribuição sindical, ", requerida pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil(fl.15); (iv) guias para o recolhimento da Contribuição Sindical.

4. Os autos foram remetidos à CAF/DDPE, da Secretaria da Fazenda que, por meio da informação nº 00803/2009/DDPE-G (fls.124/126), ponderou que o assunto já foi objeto de inúmeras manifestações, contrárias ao acolhimento do pleito formulado pelo SISPESP. Com o advento da Instrução Normativa MTE nº 1, de 30/09/2008, o assunto voltou a ser debatido, mas já há pareceres da CJ da secretaria da Fazenda (CJ-SF nºs 993/08 e 139/09) e da Procuradoria Administrativa (PA nº 222/08) concluindo pela impossibilidade de cobrança da aludida contribuição. Juntou cópias dos Pareceres mencionados (fls.75/123), opinando desfavoravelmente ao atendimento do pedido do interessado.

5. A Coordenadora da CAF (fl. 127) encaminhou os autos à Chefia de Gabinete da Secretaria da Fazenda que houve por bem remetê-los à Secretaria de Gestão Pública para manifestação (fl.128).

6. Antes de determinar a vinda dos autos a esta Consultoria Jurídica (fl.135), a Chefia de Gabinete da Secretaria de Gestão Pública

encaminhou-os à Unidade Central de Recursos Humanos para análise e manifestação a respeito (fl. 129).

É o relatório. Opino.

7. A informação UCRH 397/2009 discorre sobre a questão da cobrança da contribuição sindical dos funcionários públicos estaduais. (fls.130/134). Conclui que após o advento da Instrução Normativa 01/08, do Ministério do Trabalho, já se pacificou o entendimento de que esta não é obrigatória em relação aos funcionários estatutários. No entanto, questiona se a Secretaria da Fazenda está obrigada a reter o valor da aludida contribuição na folha de pagamento dos **servidores regidos pela CLT**, "em favor dos Sindicatos".

8. Como se pode aferir por meio dos documentos juntados aos autos, bem como pelas manifestações da CAF/DDPE da Secretaria da Fazenda e da Unidade Central de Recursos Humanos a matéria em análise não é nova. Porém, o advento da Instrução Normativa nº 1, de 30 de setembro de 2.008, do Ministério do Trabalho reavivou a discussão acerca do assunto.

Referida Instrução Normativa estabelece que:

> *"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"*

9. A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo firmara, anteriormente à Instrução Normativa retro mencionada, a orientação jurídica, por meio do Parecer PA nº 173/2006 aprovado em 21/08/2006, pelo Procurador Geral do Estado Adjunto, que respondia pelo Expediente da PGE, nos seguintes termos:

> *"...os acórdãos em exame não se afiguram como paradigmas para afastar a tese defendida pela Consultoria Jurídica de origem, no sentido*

*de **exigibilidade da contribuição sindical tão somente em relação aos servidores contratados sob o regime celetista**, quais sejam, os empregados públicos e temporários (celetistas), **subordinada à demonstração inequívoca da existência de uma categoria profissional autônoma** (médicos, químicos, policiais, etc.) e ao requisito de **unicidade sindical.** Totalmente inviável, por outro lado, o desconto em folha de pagamento dos servidores estatutários, por falta de autorização legal."* (destaques nossos).

10. Recentemente a CJ da Secretaria da Fazenda, analisando caso concreto análogo ao que originou este expediente, concluiu que a orientação jurídica a respeito da viabilidade da cobrança da contribuição sindical em debate não sofreu alteração após a Instrução Normativa nº 1/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego. Em suma porque, na realidade, não teria havido alteração legislativa que justificasse a mudança do parâmetro até então adotado (cf. Parecer CJ-SF 993/2008 – fls. 88/103). Assim, concluiu que:

*"...**a orientação da procuradoria Geral do Estado exposta nos pareceres precedentes (PA-3 nº 445/89, PA-3 nº 382/91, PA nº 173/2006), permanece inalterada, no sentido de que**:*

*a) **a contribuição sindical é obrigatória para os servidores públicos e servidores temporários, contratados sob o regime da legislação trabalhista, subordinada á demonstração inequívoca da existência de uma categoria profissional e ao requisito da unicidade sindical**; e*

b) é indevido o desconto em folha de pagamento dos servidores estatutários não sindicalizados, por falta de expressa disposição legal" (destacamos)

11. A matéria foi alçada à análise da Procuradoria Administrativa que, **no Parecer PA 222/2008, aprovado pela Chefia da Unidade (fl.114), endossou integralmente as conclusões do Parecer CJ/SF 993/2008, o que foi confirmado pelo Sr. Procurador Geral do Estado (fl. 116) após manifestação da Sra. Subprocuradora Geral do Estado – Área da Consultoria**

12. A orientação estabelecida, como anotou a UCRH, deixa patente que a instrução normativa não se aplica aos servidores estatutários, pois a contribuição sindical, diante da natureza tributária, está sujeita ao princípio da legalidade. Portanto, seria inviável a extensão de tributo previsto na legislação trabalhista a funcionários sujeitos a regime diverso, qual seja, o estatutário, por meio de Instrução Normativa.

A dúvida suscitada pela Unidade Central de Recursos Humanos refere-se aos servidores da Administração, contratados sob o regime da CLT. Questiona se, em relação a estes, o desconto em folha de pagamento do valor da contribuição em apreço, em favor dos sindicatos, é ou não obrigatório.

13. Na verdade, os Pareceres acima mencionados também tratam dessa questão. O trecho acima transcrito, do parecer CJ/SF 993/08, integralmente aprovado pela Procuradoria Administrativa, é claro ao concluir que: "***a contribuição sindical é obrigatória para os servidores públicos e servidores temporários, contratados sob o regime da legislação trabalhista, subordinada á demonstração inequívoca da existência de uma categoria profissional e ao requisito da unicidade sindical***"(grifamos).

14. De fato. A contribuição sindical, prevista nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT cujas disposições foram recepcionadas pela Constituição Federal (art. 8º, inciso IV, "*in fine*"), tem natureza tributária. A princípio seria exigível de todos os integrantes da categoria profissional, filiados ou não ao respectivo sindicato.

15. Porém há de ser observada, para a cobrança, a **unicidade sindical** prevista no artigo 8º, inciso II, da CF/88. É imperioso que se demonstre que o sindicato destinatário é, de fato, o único representativo dos interesses de determinada categoria profissional em certa base territorial, não

inferior a um município (art. 8°, II, CF-[1]) e abrangente da área de trabalho desses empregados. Cabe ao Ministério do Trabalho zelar pela observância do princípio, como preceitua a Súmula 677, do Supremo Tribunal Federal[2]:

> *"Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade".*

16. A Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda alertou para esses aspectos no recente Parecer nº 139/2009 (fls.117/122), em que a questão em debate era justamente a retenção em folha de pagamento, da contribuição sindical de servidores estaduais da Secretaria da Saúde, **contratados sob o regime da CLT**. Da aludida peça, extrai-se o seguinte trecho:

> *9. A dificuldade reside no fato de que o Estado congrega, em seus quadros de servidores distribuídos pelas diversas Secretarias e entidades da Administração, inúmeras categorias de profissionais, dispersas em várias bases territoriais, sendo impossível listar um cadastro que identifique inequivocamente a vinculação de cada funcionário ao sindicato que poderia receber a contribuição sindical, tarefa essa dificultada pela existência de inúmeras organizações sindicais pleiteando o direito ao repasse, e na ausência de um regramento sobre as categorias profissionais e economias que possam nortear a organização sindical"*(fl.120)

---

[1] *"Liberdade e unicidade sindical: competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II): recepção, pela CF/88, da competência do Ministério do Trabalho para o registro. Esse registro é que propicia verificar se a unicidade sindical, limitação constitucional ao princípio da liberdade sindical, estaria sendo observada ou não, já que o Ministério do Trabalho é detentor das informações respectivas." (RE 222.285-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 26-2-02,* DJ *de 22-3-02*

"Havendo identidade entre categoria de trabalhadores representados pelo autor e pelo réu e sendo idênticas também as bases territoriais de atuação de um e de outro sindicato, deve prevalecer o primeiro deles, dada a sua constituição anterior." (RE 199.142, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 3-10-00, DJ *de 14-12-01)*

[2] *Aprovada na Sessão Plenária de 24/09/2003 e publicada no DJ de 09/10/2003, p. 4; DJ de 10/10/2003, p. 4; DJ de 13/10/2003, p. 4.*

17. A Informação 00803/2009/DDPE-G (fls.124/126) assim concluiu:

> *"Dessa forma, à vista dos entendimentos jurídicos firmados, não existe embasamento legal para atendimento do pedido formulado pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo, quanto ao desconto da contribuição sindical, mesmo após a edição da Instrução Normativa MTE nº 1/2008, e* ***ainda que se trate de servidores admitidos sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho, tendo em vista que não há possibilidade de se identificar, inequivocadamente, a vinculação de cada funcionário ao sindicato, sujeito este ainda à base territorial de sua atuação, que poderia pleitear e receber o repasse desse tributo****"*(sic. fl.126-destacamos).

Como bem observou o DDPE, o caso concreto tratado nestes autos é exemplo da falta dos requisitos que tornariam obrigatória a cobrança da contribuição dos servidores celetistas. Inicialmente, o Sindicato subscritor da Notificação pretende representar todos os funcionários públicos estaduais, com exceção dos motoristas. Não é viável que uma só entidade venha a representar uma gama tão diversificada de trabalhadores, como a totalidade dos funcionários públicos estaduais. Portanto, não há comprovação de que os servidores pertençam a uma determinada categoria, nem tampouco de que é o notificante o único a representá-los na base territorial.

18. Diante disso, na esteira dos pareceres precedentemente citados, o advento da Instrução Normativa 01/08 não modificou a orientação vigente anteriormente a ela também em relação aos servidores celetistas.

19. A contribuição sindical **é obrigatória para os servidores e empregados públicos submissos ao regime da CLT, independentemente de sua filiação**. No entanto, a cobrança está **subordinada à comprovação inequívoca** da **existência de uma categoria profissional autônoma** e ao cumprimento do requisito **da unicidade sindical.** O sindicato que

se apresenta como beneficiário da verba deve comprovar que possui titularidade para recebê-la, sendo o único representante da categoria profissional na base territorial de atuação, que não poderá ser inferior a um município.

Ausentes esses requisitos, não há obrigação de efetuar a retenção do valor do tributo em folha de pagamento.

20. Com o exposto, proponho a devolução dos autos à Unidade Central de Recursos Humanos desta Secretaria, para posterior remessa à origem

É o parecer.

CJ/SGP, 12 de maio de 2.009.

Georgia Tolaine Massetto Trevisan
Procuradora do Estado

Aprovo o Parecer CJ/SGP nº 107/2009. Encaminhe-se o processo à Chefia de Gabinete com proposta de devolução à Coordenadora da Unidade Central de Recursos Humanos para ciência e posterior remessa à origem.

Consultoria Jurídica, 12 de maio de 2009.

ANA SOFIA SCHMIDT DE OLIVEIRA
Procuradora do Estado Chefe Substituta