

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA
Parecer nº 04/2003 – Fernando Barbalho Martins

Rio de Janeiro, 22 de março de 2003.

Contribuição Sindical Compulsória – Servidores públicos estatutários – Inexigibilidade – Inaplicabilidade da Consolidação das Leis do Trabalho – Impossibilidade de restrição à liberdade sindical – Violação aos Princípios da Reserva Legal e da Isonomia.

I - RELATÓRIO

Versa o presente parecer sobre consulta decorrente de Notificação Extrajudicial promovida pela **CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL – CSPB**, na qual a referida entidade se arvora o direito de exigir o recolhimento da contribuição sindical compulsória, prevista no art.149 da Constituição da República.

Diante disso, solicitou o ilustre Subprocurador-Geral a manifestação desta Especializada quanto aos aspectos trabalhistas da questão.

A matéria já foi exaustivamente apreciada no seio desta Procuradoria-Geral, tendo recebido percuente análise em cada uma das oportunidades, razão pela qual passo a opinar, coligindo os diversos opinamentos acerca do tema.

II – DISPOSIÇÕES LEGAIS REGULADORAS DO TRIBUTO SÃO INAPLICÁVEIS A SERVIDORES ESTATUTÁRIOS.

Embora haja notícia de requisição de parecer que aborde o tema sob o ponto de vista tributário, é incontornável a constatação de que, sendo a contribuição exigida um *tributo*, está o mesmo jungido ao Princípio da Reserva Legal, cuidado que é adotado pela própria CSPB ao apontar a sede legislativa da exação pretendida: os arts.580 e 582 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Contudo, muito não seria necessário para fulminar a pretensão confederativa em seu nascedouro. Basta fazer remissão ao Parecer nº 04/90-HCC, da lavra de antigo Procurador-Chefe desta Especializada, o ilustre Dr.HUGO DE CARVLHO COELHO:

“... são inaplicáveis aos funcionários estatutários, por não lhes poder ser exigido o pagamento de um tributo previsto em um estatuto a eles inteiramente estranho: o estatuto do trabalhador”.

Endossando tal assertiva, ouça-se o insuspeito escólio do mestre VALENTIN CARRION, comentando a aplicabilidade da Consolidação das Leis do Trabalho:

“As relações de trabalho aqui reguladas são as de emprego, ou seja, de trabalho subordinado ou por conta alheia, que correspondem ao conceito deste ramo da ciência jurídica acima descrito. O empregador pode ser um ente de Direito Privado ou de Direito Público, desde que a relação seja de emprego e não estatutária, própria dos funcionários públicos...”
(in “Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho”, Saraiva, 2002, pág.20 – grifos aditados)

Portanto, se regidos especificamente por estatuto distinto (e por isso mesmo, designados servidores *estatutários*, releve-se o truísmo), não poderia se exigir de tais servidores contribuição prevista em diploma legal que regula relações de natureza contratual.

Tanto é assim que o dispositivo legal invocado para exigir a indigitada contribuição prevê claramente:

*“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”*
(glosa não original)

Ora, o conceito de empregado é restrito, sendo dirigido somente àqueles trabalhadores que mantenham relação contratual de prestação de serviços segundo os requisitos do art.3º da CLT.

A restrição de tal conceito é confirmada pelo inciso seguinte do art.580, que trata de agentes, trabalhadores autônomos e profissionais liberais, excluindo a possibilidade de se confundir a figura do empregado com aquela mais genérica do trabalhador.

Traçando claramente esta linha de distinção, veja-se extrato da clássica obra assinada por JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO:

“O Direito do Trabalho aplica-se, portanto, em princípio, aos sujeitos do contrato de trabalho, sejam quais forem as condições em que se realize a prestação.”
(in “Instituições de Direito do Trabalho”, LTr, 2000, pág.180 – grifo não original)

Mesma afirmação é feita pelo co-autor da obra, DÉLIO MARANHÃO:

“Empregado – diz o art.3º da Consolidação – ‘é toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário’. Já dissemos que a ‘dependência’ a que se refere a lei é a ‘subordinação jurídica’ definidora do contrato de trabalho”
(op.cit., pág.314 – destaque acrescentado)

Portanto, inexistente relação contratual entre servidor estatutário e a Administração Pública, não pode ser o mesmo enquadrado como empregado e, via de conseqüência, não há como se impingir exação tributária a pessoa que não foi descrita como sujeito passivo da mesma lei.

III – ODIOSA RESTRIÇÃO À LIBERDADE SINDICAL DOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS.

Em outro precedente desta Procuradoria, a ilustre Dra.SILVANIA CONCEIÇÃO TOGNETTI faz remissão a manifestação do ilustre Procurador do Estado VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA, na qual o mesmo ressalta que a contribuição sindical ora analisada se constitui em exceção à regra geral da liberdade sindical prevista no art.8º, IV da Carta Republicana.

A assertiva encontra eco na lição de ARNALDO SUSSEKIND:

“Para a OIT, a contribuição imposta por lei aos integrantes dos grupos representados por associação sindical configura flagrante violação da Convenção nº 87, seja porque implica uma forma indireta de participação compulsória na vida do sindicato, seja porque é incompatível com o regime da pluralidade sindical. Esse entendimento está consagrado pelo Comitê de Liberdade Sindical, a quem compete, no âmbito da OIT, o exame das queixas por violação de direitos sindicais.”
(op.cit., pags.1140/1141)

O mesmo entendimento também é esposado por VALENTIN CARRION, na sua obra já citada:

“A contribuição sindical é o meio de atrelar os sindicatos ao status existente e é o indício que a

liberdade sindical não é completa, uma das más opções que os países podem adotar. 'Se todas as modalidades de controles, que o sistema sindical pátrio impõe ao sindicato, deixassem de existir, por uma reforma completa da lei sindical, bastaria a permanência deste tributo para suprimir-lhe qualquer veleidade de independência' (Gomes-Gottschalk, Curso, n.232)"
(op.cit., pág.440)

Deste modo, sendo inegavelmente uma restrição à liberdade sindical, a interpretação de seu alcance deve ser restritiva e, não se reproduzindo a autorização para a cobrança da contribuição no seio do art.37, é de se entender que a mesma não pode ser imposta a servidores estatutários.

A este respeito, asseverou claramente o visto que aprovou o mencionado Parecer 07/98-SCT, assim exarado pelo então Subprocurador-Geral do Estado, LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO:

"O art.37 da Constituição Federal não oferece qualquer exceção à liberdade de associação sindical dos servidores públicos, de sorte que não pode ser criada qualquer restrição a essa liberdade fundamental através do recurso à analogia, impondo-se a contribuição sindical obrigatória."

Ora, já rigorosamente limitada a atuação dos sindicatos de servidores públicos pelas inúmeras regras constitucionais quanto à organização, contratação e remuneração de pessoal da Administração Pública, nada mais coerente do que afastar ingerência mal vista pela unanimidade da doutrina trabalhista mais autorizada, sendo mais do que razoável a exclusão dos servidores estatutários de tal cobrança.

IV - RESTRIÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DE DIREITOS SINDICAIS DEMANDAM TRATAMENTO CONTRIBUTIVO DIFERENCIADO.

O valor que inspira a instituição da contribuição sindical compulsória é a necessidade de intervenção do Estado nas relações entre Capital e Trabalho, de modo a fortalecer um instrumento de defesa da classe trabalhadora em face da reconhecida avidez do empregador pelo lucro.

Neste ponto, vale reproduzir o já mencionado Parecer 07/98-SCT:

"Aqui concordo inteiramente com a análise que consta do parecer do Dr.Vittorio, pois, quando a contribuição sindical foi criada o Estado se interpôs

entre empregadores e empregados para fortalecer os sindicatos e com isto amenizar os conflitos próprios da relação entre o capital e o trabalho. É este o objetivo da intervenção estatal: fortalecer os sindicatos para reduzir a tensão entre os empregados e empregadores.

"No período de sua criação (e até o momento em que o Constituinte a ressalvou no inciso IV do art.8º da Constituição) a intervenção estatal desejada era na relação entre patrões e seus empregados. Não se cogitou da interferência do Estado nas relações entre Poder Público e seus servidores.

"Inicialmente, devem ser levadas em consideração as observações do Dr.Vittorio sobre a desnecessidade de intervenção do Estado na relação Poder Público e servidores. Efetivamente, se ao Poder Público cabe zelar pelo interesse público e pelo bem comum, não subsiste conflito entre a atuação do Poder Público e os seus servidores, pois estes são executores da ação estatal, mas, ao mesmo tempo, por integrarem a população, são os destinatários das ações estatais. Os conflitos vislumbrados...são aparentes e resultantes da própria administração pública, que consiste, em última análise, no direcionamento de recursos públicos escassos para atender necessidades infinitas da população...Mas este conflito certamente é de natureza diversa daquele existente entre o patrão que deseja o lucro, para quem o empregado é apenas a fonte de um dos insumos de sua produção, e o empregado que, sob a ameaça do desemprego, pouco pode reivindicar isoladamente em seu interesse."

A mesma abordagem é delineada em parecer do atual Procurador-Geral do Estado, SERGIO LUIZ BARBOSA NEVES (Parecer 02/92-SLBN), que, ao elencar as funções sindicais previstas no art.513 consolidado, invoca a lição de AMAURI MASCARO NASCIMENTO para depois afastar três das cinco missões atribuíveis a um sindicato de servidores estatutários.

Portanto, se distinto o espectro de atribuições exercíveis por tais entidades, não há que se pretender dar-lhes o mesmo tratamento, sob pena de violação do Princípio da Isonomia consagrado no art.5º, I da Carta Republicana.

De fato, são conhecidas todas as limitações ao exercício sindical dos servidores estatutários, os quais, por vincularem-se a entidades jungidas às regras constitucionais de previsão orçamentária de despesas, não

podem firmar acordo coletivo que implique em acréscimos pecuniários à folha de pagamento.

Também é notória a restrição ao exercício do direito de greve, conforme entendimento firmado pelo Excelso Supremo Tribunal Federal:

“Mandado de Injunção Coletivo - Direito de Greve do Servidor Público Civil - Evolução desse direito no Constitucionalismo Brasileiro - Modelos normativos no Direito Comparado - Prerrogativa jurídica assegurada pela Constituição (art. 37, vii) - Impossibilidade de seu exercício antes da edição de Lei Complementar - Omissão Legislativa - Hipótese de sua Configuração - Reconhecimento do estado de mora do Congresso Nacional - Impetração por entidade de classe - Admissibilidade - writ concedido. Direito de greve no serviço público

“O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em conseqüência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício.”

(STF/Pleno – MI 20/DF – Rel.Min.Celso de Mello – j.19/05/94 – DJU 22/11/96, pag.45690)

Portanto, restrita a capacidade de atuação dos sindicatos que eventualmente congreguem servidores estatutários, é imperativo o tratamento diferenciado no que diz respeito à exigência de contribuição sindical compulsória, cuja disciplina idêntica àquela conferida aos trabalhadores regidos pela CLT implicaria em vilipêndio ao Princípio da Isonomia consagrado na Constituição da República.

De fato, e pedindo vênia à douta Procuradoria Tributária por caminhar em terreno que lhe é próprio, tratando-se a contribuição de tributo de caráter contraprestacional, os serviços prestados pelas entidades sindicais de servidores estatutários a seus associados é incomparavelmente mais reduzido que o espectro de atribuições possíveis a um sindicato “celetista”, razão pela qual a exação não pode ser a mesma.

A natureza acima descrita, é chancelada pela pena de RICARDO LOBO TORRES:

“Contribuição é o tributo devido pela realização de serviço ou obra pública indivisível em favor de determinado grupo social, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa”.

(...)

“A contribuição é um tertium genus de tributo, que se situa a meio passo entre o imposto e a taxa. (...) Assemelha-se à taxa porque ambas são remuneratórias de serviço público, refletem uma divisibilidade da vantagem do contribuinte e se subordinam aos princípios do custo/benefício...”

(in “Curso de Direito Financeiro e Tributário”, Renovar, 3ª Edição, pág.347)

Diferentes os serviços prestados por cada espécie de sindicato, é óbvio que a contribuição exigida não pode ser calculada da mesma forma.

IV – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, conclui-se que a notificação é totalmente descabida, não sendo exigível desta Procuradoria-Geral que proceda aos descontos pretendidos pela CSPB, visto que:

a) a única previsão legal existente para a cobrança da contribuição exigida está contida na CLT, diploma inaplicável aos servidores estatutários;

b) a exação tributária em questão é meio de restrição à liberdade sindical, cuja interpretação se deve dar restritivamente. Estando topograficamente distante do capítulo que rege os servidores públicos, deve-se entender que o Constituinte não pretendeu impor tal restrição aos sindicatos de servidores estatutários;

c) inexistente intervenção tutelar do Estado nas relações entre servidores e Administração Pública, também por isto perde o fundamento a exação pretendida; e

d) ainda que fosse possível a exigência da contribuição, com certeza não seria de idêntica configuração daquela cobrada de trabalhadores celetistas, uma vez muito mais restrito o espectro de serviços prestáveis por um sindicato de servidores estatutários.

Opinando, pois, pela inexigibilidade de tal contribuição, é este o parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 22 de março de 2003.
FERNANDO BARBALHO MARTINS
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o parecer FBM/PG-10 n.º 04/2003, da lavra do ilustre Procurador do Estado FERNANDO BARBALHO MARTINS, por seus próprios fundamentos.

Forme-se processo administrativo com este expediente. Encaminhe-se o ofício em anexo à CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL. Após, ao ilustrado Gabinete Civil.

Rio de Janeiro, 31 de março de 2003.

SÉRGIO LUIZ BARBOSA NEVES

Procurador-Geral do Estado