



PROTOCOLO: 11.774.120-6

INTERESSADO: Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná

ASSUNTO: Exigência das Empresas Participantes das Licitações de Certidão Negativa de Débito Sindical

PARECER nº 09/2012-PGE 2013  
**PARECER Nº 002/2013**

**- NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO – PGE/SEIL -**

### DA CONSULTA

Senhor Procurador Geral do Estado do Paraná,

Versa o presente protocolado sobre consulta formulada a este Núcleo Jurídico da Administração – NJA/PGE/SEIL, pela Diretoria Geral da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, a respeito da solicitação realizada pelo Sindicato da Construção Civil no Estado do Paraná ao Senhor Secretário desta Pasta para que se *“exija das empresas participantes das licitações promovidas por esse órgão a apresentação da Certidão Negativa de Débito Sindical, documento hábil a comprovar que a empresa está quite com a tesouraria da entidade sindical representativa da sua categoria”*.

Baseia-se aquele conceituado Sindicato no artigo 579 da Consolidação da Leis do Trabalho que *“dispõe que a contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, em, favor do Sindicato representativo da mesma categoria ou profissão, e que o SINDUSCON-PR é o Sindicato que representa as empresas de construção civil de parte da base territorial do Paraná”*.

É o Relatório.



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

## DA RESPOSTA AO CONSULENTE

Preliminarmente é importante ressaltar que este Núcleo Jurídico da Administração efetua a análise, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam no presente protocolado até o momento.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1995, é a Lei Geral de Licitações, a qual “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

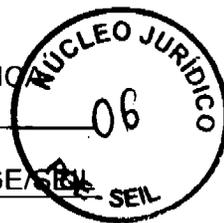
No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, observando as normas gerais sobre a matéria, expedidas pela União.

A referida Lei Geral de Licitações e Contratos em seu artigo 27, assim traduz as exigências para a habilitação dos licitantes:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, **exclusivamente**, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. *(sem grifo no original)*

Por outro lado, a Consolidação da Leis Trabalhistas, Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943, em vigor a partir de 10 de novembro de 1943, em seu artigo 607 traz matéria relativa à licitações:



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

Art. 607 - É considerado como documento essencial ao comparecimento às concorrências públicas ou administrativas e para o fornecimento às repartições paraestatais ou autárquicas a **prova da quitação do respectivo imposto sindical** e a de recolhimento do imposto sindical, descontado dos respectivos empregados. (*sem grifo no original*)

Tendo em vista que, de acordo com o artigo 207 do Código Tributário, "as disposições desta Lei, notadamente as dos artigos 17, 74, § 2º, e 77, parágrafo único, bem como a do artigo 54 da Lei 5.025, de 10 de junho de 1966, não excluem a incidência e exigibilidade: (I) **da contribuição sindical**, denominação que passa a ter o imposto Sindical de que trata os artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo do disposto no artigo 16 da Lei n.º 4.589, de 11 de dezembro de 1964;", esta contribuição é caracterizada como de natureza fiscal, mormente porque possui as característica de tributo.

Mas como veremos, ter características de tributo, isto é, ter natureza fiscal não basta para que se possa concluir pela possibilidade de se exigir *das* empresas participantes das licitações, a apresentação da Certidão Negativa de Débito Sindical, documento hábil a comprovar que a empresa está quite com a tesouraria da entidade sindical representativa da sua categoria.

Em que pese a natureza fiscal da contribuição sindical e o artigo 27 prever expressamente a exigência de regularidade fiscal, o artigo 29 da Lei Geral de Licitações elenca quais os documentos são exigíveis para demonstrar a regularidade fiscal:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO**



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEN

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

Como se vê, a lei não traz a possibilidade de excepcionalmente ser admitida a exigência de outros documentos para além da listagem legal.

A Constituição da República ao tempo que traz os princípios da Administração Pública, a qual aqui se destaca o da legalidade, não permite exigências não indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, as quais estão explicitamente expostas na lei geral de Licitações, acima colacionadas. Assim diz a Constituição:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEI

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte :

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Verifique-se ainda que, mesmo após incluída na Lei 8.666/93, em 1.994 e 2.011, outras exigências de regularidade fiscal, a da contribuição sindical não o foi .

Como é cediço, as lei que regem as licitações (leis 8.666/93 e 10.520/02) são posteriores à Consolidação das Leis do Trabalho, estando esta, portanto, revogada uma vez que é incompatível neste aspecto, devendo prevalecer o entendimento de que, conforme as leis específicas e posteriores, não há exigência de regularidade com entidades de classe para participação em licitação.

A guisa de exemplo, a Instrução Normativa nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para espantar quaisquer dúvidas que poderiam surgir em relação às licitações promovidas pelos órgãos da União, tem a seguinte redação:

Art. 20. É **vedado** à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

(...)

VI - **exigência de comprovação de filiação a Sindicato** ou a Associação de Classe, como condição de participação na licitação,



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

exceto quando a lei exigir a filiação a uma Associação de Classe como condição para o exercício da atividade, como nos casos das profissões regulamentadas em Lei, tais como a advocacia, engenharia, medicina e contabilidade; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

(...)

Neste sentido, conforme ressalta o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello citando Jessé Torres Pereira Jr.:

" (...) Jessé Torres Pereira Jr. Anotou que já não mais se fala em "quitação" com a Fazenda Pública, mas em "regularidade" com o Fisco, que pode abranger a existência do débito consentido e sob o controle do credor. Donde, **será ilegal o edital que exija prova de quitação**. Além disto, o licitante pode haver se insurgido contra o débito por mandado de segurança ou outro meio pelo qual o questione ou questione seu montante." (<http://jus.com.br/revista/texto/420/da-exigibilidade-de-prova-de-quitacao-com-a-contribuicao-sindical-em-licitacoes#ixzz2JSjCB78d>) (sem grifo no original)

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou negativamente sobre a possibilidade da exigência de cumprimento de obrigações sindicais de forma enfática.

1. Verifico que a exigência de **Certidão Negativa de Regularidade com as obrigações sindicais**, expedida pelo sindicato dos trabalhadores da categoria, como habilitação relativa à qualificação técnica está **irregular**. *ACÓRDÃO 212/2008 - PLENÁRIO*

2. **Exclua das exigências editalícias**, por atentarem contra os princípios da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, a apresentação de:

(...)



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

- **recolhimento da Contribuição Sindical Patronal** e do pagamento da anuidade do Conselho Regional de Administração – CRA;

3. **Abstenha-se de exigir certidão de regularidade e guias de recolhimento de sindicato**, sejam patronais ou de trabalhadores. Preveja a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal junto ao FGTS em estrita observância ao disposto no inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, por meio da exigência de certidão válida na data da apresentação da proposta. *ACÓRDÃO 951/2007- PLENÁRIO*.

Ainda, o Tribunal de Contas, em sua Coletânea de Orientações e Jurisprudências do TCU – Licitações e Contratos – 4ª edição, versão digital, orienta que *“sindicatos não são entidades profissionais, nem a elas se equivalem. Por isso, não se pode exigir, para fins de habilitação, comprovante relativo a sindicatos patronais ou de empregados”*.

Os Tribunais têm julgado no mesmo sentido, a exemplo da decisão abaixo:

TRF2 - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA: AMS 58375 RJ  
2003.51.01.026428-0

Processo: AMS 58375 RJ 2003.51.01.026428-0

Relator(a): Desembargadora Federal REGINA COELI M. C. PEIXOTO

Julgamento: 11/04/2007

Órgão Julgador: SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA

Publicação: DJU - Data: 03/05/2007 - Página: 282

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE SINDICAL E PROVA DA QUITAÇÃO DA RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO. ILEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. -

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO

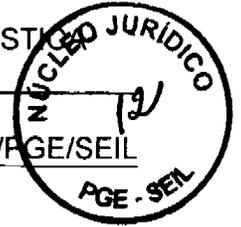


Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

A Lei nº 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratos administrativos, aplicando-se subsidiariamente à Lei nº 10.520/2002, dispõe, em seu art. 27, acerca dos requisitos a serem preenchidos pelos interessados quando da fase de habilitação no certame.

- De acordo com o referido dispositivo, impõe-se aos concorrentes a apresentação de documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira e, ainda, à regularidade fiscal . - **Não obstante a natureza tributária da contribuição sindical, já, inclusive, reconhecida pela jurisprudência pátria, é certo que a lei de licitações, ao tratar da comprovação da regularidade fiscal, em momento algum fez referência à obrigatoriedade de apresentação de prova de quitação da referida contribuição.** - Igualmente, não há qualquer previsão, seja na Lei nº 8.666/93 ou na Lei nº 10.520/2002, acerca da obrigatoriedade de apresentação de certidão de regularidade sindical pelos licitantes. - E nem poderia haver, já que a filiação sindical não é obrigatória, face ao disposto no art. 5º, XX, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado.", sendo certo, ainda, que a Carta Política consagra a liberdade de associação profissional ou sindical, observadas as disposições constantes dos incisos I a VIII, do art. 8º. - As exigências constantes do item 8.8, do Edital de Pregão nº 017/DIRSA-HCA/03, revelam-se desprovidas de suporte legal, além de atentarem contra o próprio interesse público que deve permear o procedimento licitatório, na medida em que restringem o número efetivo de participantes, frustrando, via de consequência, o seu caráter competitivo. - Conforme salientado pelo M.M Juiz a quo, o afastamento das exigências ora impugnadas não importa em violação o Princípio da Isonomia, uma vez que na licitação sob a modalidade "Pregão", a fase de habilitação é posterior à classificação da proposta de melhor preço, motivo pelo qual nenhum concorrente será prejudicado. - Recurso e remessa improvidos.



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

## DA CONCLUSÃO

Face ao exposto, em resumo, deduz-se que:

1. A contribuição sindical tem natureza tributária;
2. A natureza fiscal não basta para que se possa concluir pela possibilidade de se exigir das empresas participantes das licitações, a apresentação da Certidão Negativa de Débito Sindical
3. A Lei Geral de Licitações, ao tratar da comprovação da regularidade fiscal, em momento algum fez referência à obrigatoriedade de apresentação de prova de quitação da referida contribuição;
4. Não há qualquer previsão, seja na Lei nº 8.666/93 ou na Lei nº 10.520/2002, acerca da obrigatoriedade de apresentação de certidão de regularidade sindical pelos licitantes;
5. A Constituição da República não permite exigências não indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, as quais estão explicitamente expostas na lei geral de Licitações;
6. pela impossibilidade de se exigir das empresas participantes das licitações promovidas por esse órgão a apresentação da Certidão Negativa de Débito Sindical, documento hábil a comprovar que a empresa está quite com a tesouraria da entidade sindical representativa da sua categoria.
7. O Tribunal de Contas da União já se pronunciou negativamente sobre a possibilidade da exigência de cumprimento de obrigações sindicais e orienta de forma que não se pode exigir,

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 07.985.825-0

Informação nº 028/2013-NJA/PGE/SEIL

para fins de habilitação, comprovante relativo a sindicatos patronais ou de empregados;

Assim, **conclui-se** que não se pode exigir das empresas participantes das licitações promovidas por esse órgão a apresentação da Certidão Negativa de Débito Sindical, documento hábil a comprovar que a empresa está quite com a tesouraria da entidade sindical representativa da sua categoria.

É o Parecer.

Tendo em vista o conteúdo jurídico e a repercussão nas licitações e contratos dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual, submeto-o ao Gabinete do Senhor Procurador Geral do Estado para apreciação.

Curitiba, 30 de janeiro de 2013

**HAMILTON BONATTO**

Procurador do Estado do Paraná

Procurador-Chefe do Núcleo Jurídico da Administração PGE/SEIL



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Gabinete do Procurador-Geral

---

Protocolo nº 11.774.120-6  
Despacho nº 63/2013-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 09/2013-PGE, da lavra do Procurador do Estado Hamilton Bonatto, em 10 (dez) laudas;
- II. Encaminhe-se ao NJA/SEIL.

Curitiba, 08 de fevereiro de 2013.

  
Julio Cesar Zem Cardoso  
**Procurador-Geral do Estado**