



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**  
**“Palácio Moisés Viana”**

**Unidade Central de Controle Interno**

**PARECER de CONTROLE Nº 111/05**

**ENTIDADE SOLICITANTE: Secretaria da Fazenda**

**ORIGEM: Memorando Nº 142/05 – Procuradoria Municipal.**

**DOS FATOS:**

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para manifestação, o Memorando 142/05, encaminhando Parecer da Procuradoria Municipal, no qual está expressa orientação no sentido de propositura de consignação em pagamento da Contribuição Sindical Obrigatória, bem como retenção dos valores a serem repassados ao Sindicato, haja vista que esta Municipalidade entende não serem devidos pelos servidores de cargo em comissão, bem como pelos não sindicalizados.

**DA LEGISLAÇÃO:**

Constituição da República Federativa do Brasil

**DA PRELIMINAR:**

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que a consulta, sempre que possível, deverá vir instruída *com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar subsídios à manifestação desta Unidade de Controle. Visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, lembrando ainda que, por força regimental, *a resposta à consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto* (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).

## **DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Compulsando os autos do presente processo foi verificado que existe manifestação da Procuradoria Municipal, na qual está registrada a realização de uma reunião, onde ficou acordada, entre os representantes da Administração Municipal e a representante do Sindicato dos Servidores Públicos, a adoção de algumas medidas visando regularizar os repasses de valores ao Sindicato, mas que, conforme documentação acostada aos autos, é possível depreender que houve quebra do pacto.

Porém, o que nos parece de maior relevância, no caso sob análise, é a divergência entre as entidades a quem deve ser paga a contribuição, tendo em vista que, após juntada de documentos, trazidos aos autos pela Ilma. Sra. Procuradora Maria de Lourdes Suarez, é possível verificar que há três notificações, de entidades diferentes, sendo cobradas da Prefeitura Municipal.

Outrossim, ainda existe a discussão sobre a possibilidade de ser descontado, ou não, a contribuição dos servidores públicos que não são sindicalizados, tendo ficado demonstrado que, do valor retirado pela Ilma. Representante do Sindicato, ou seja, R\$ 31.622,16, a quantia de R\$ 9.200,04 **“não seriam devidos, por se tratar de descontos de servidores sem vínculo sindical”**.

Não há como exarar qualquer manifestação, por parte desta UCCI, já que existe Parecer emanado do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, nos exatos termos do questionamento, solicitado pela Procuradoria do Município, haja vista que esta Unidade de Controle, tem por regra e por missão institucional seguir as orientações daquela Corte de Contas, da qual se considera uma *longa manus*, motivo pelo qual nos restringimos a transcrever o conteúdo do respeitável Conselheiro Relator:

“(…)

### **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**

**P A R E C E R 65/2001**

**Contribuição Sindical. Notificação extrajudicial do Tribunal de Contas. Confederação dos**

**Servidores Públicos do Brasil: ilegitimidade ativa *ad causam*.**

**Contribuição sindical confederativa: não obrigatoriedade, restringindo-se aos seus associados.**

**Contribuição sindical: não havendo obrigatoriedade de filiação a sindicato, nos termos do inciso IV do art. 8º, nem tampouco associação compulsória, conforme dispõe o inciso XX do art. 5º, ambos da Constituição Federal, a contribuição respectiva é devida por seus associados, somente, inclusive no caso de contribuição sindical *stricto sensu* (antigo "imposto sindical").**

**Precedentes do STJ e doutrinários.**

O Exmo. Sr. Conselheiro-Presidente Dr. Helio Saul Mileski

encaminha à Auditoria o Processo nº 2867-02.00/01-8 para pronunciamento quanto à Notificação Extrajudicial que a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil fez a este Tribunal de Contas, para que procedesse o desconto de "*seus funcionários, na folha de pagamento do mês de março de 2001,*" do "*equivalente a um dia de trabalho*", recolhendo-a àquela entidade.

Consigna a Notificação que, nos termos do inciso VI do art. 37 da Constituição Federal, os servidores públicos passaram a ter o direito à sindicalização plena, sendo a contribuição sindical "*inerente e inseparável do direito de sindicalização*", sendo devida por servidores públicos estatutários ou celetistas, conforme decisões do STF, nos termos do art. 579 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho. Dizem, também, que a contribuição sindical tem caráter tributário, sendo "*contribuição especial*", nos termos do art. 149 da Constituição Federal e que seu não recolhimento, por "*este Poder Legislativo*", poderá trazer-lhe sérios prejuízos, podendo inclusive "*ser incluído no Cadastro de Inadimplentes com a União - CADIM*", além de que multas e penalidades se originarão de seu não recolhimento.

Dizem, por fim, que se o Tribunal de Contas não efetuar o respectivo desconto e recolhimento nos prazos fixados, a CSPB, em conjunto com o Sindicato ou Federação Estadual tomará as medidas administrativas e judiciais, civis e penais cabíveis, além da comunicação ao Ministério Público para que "*tome as providências legais para denunciar o Presidente ou Diretor de Recursos Humanos com base na Lei de Responsabilidade Fiscal por "Geração de Despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público"*, além da cobrança judicial e ajuizamento de mandado de segurança com pedido de liminar, "*e outras medidas pertinentes*".

O processo é encaminhado à Consultoria Técnica, que se manifesta às fls. 346 a 376 através da Auditora Pública Externa Oda Lia da Silveira, que realizou elogiável estudo sobre o tema, destacando que a questão da "*contribuição sindical*" já fora examinada nessa Casa na Consulta nº 118/92, bem como no Parecer da Auditoria nº 215/92 e, porque à época eram escassas as manifestações sobre a matéria, haviam concluído que seria obrigatório o desconto sindical para os servidores celetistas - art. 8º, inciso IV, última parte da Constituição Federal c/c art. 578 e seguintes da CLT, entendendo-o indevido para os servidores estatutários em face à incompatibilidade das disposições da CLT com as normas de sua regência específica.

Assinala que o Parecer nº 8.666/91, da Procuradoria-Geral do Estado, conclui pelo desconto obrigatório a toda categoria de servidor público - art. 37, VI, da Constituição Federal -, não se restringindo aos associados, de modo que a "*contribuição sindical*", ou "*imposto sindical*", deveria ser descontada em folha de pagamento de servidores estatutários e celetistas, com fundamento nos artigos 580 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho. Ressalva que este "*imposto*" não pode ser cobrado de servidores com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, por força do Estatuto daquela Ordem (art. 47 da Lei nº 8.906/94). Também o Parecer nº 8.848/91, daquele órgão, conclui no mesmo sentido, acrescentando a impossibilidade de cobrança do "*imposto*" do servidor inativo, apesar de lhe ser assegurado o direito de votar e ser votado em organizações sindicais. A seguir, cita excertos jurisprudenciais do STF, tais como o ROMS nº 21.758-1/DF/94, segundo o qual "*Sindicato de servidores públicos: direito à contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 ss.), recebida pela Constituição (art. 8, IV, 'in fine'), condicionado, porém, à satisfação do requisito da unicidade. "A Constituição de 1988, à vista do art. 8º, IV, 'in fine', recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato.*" Prossegue citando o RE 180.745-8/SP/98 e o RE 198092-3/SP/96, distinguindo, o último, entre a "*contribuição sindical prevista na última parte do art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal*", ora postulada, e a contribuição confederativa, nos

seguintes termos: "*A contribuição confederativa, instituída pela assembléia geral - CF, art. 8º, IV, distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - CF, art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato.*"

Com relação ao Tribunal de Justiça do Estado, aponta haver encontrado decisões não uniformes quanto à obrigatoriedade de recolhimento da contribuição sindical, havendo decisões favoráveis a isso e desfavoráveis, sendo neste último sentido o decidido na Apelação Cível nº 70000619668/2000, que faz remissão a precedentes do STF e STJ das quais, no entanto, verifica ser somente o contido no ROMS 3.513-1 - Goiás, pertinente à contribuição sindical, entendendo o v. Acórdão que a "*Administração só estaria obrigada a descontar referida contribuição dos vencimentos dos servidores públicos que, comprovadamente, fossem filiados do recorrente e que desejassem continuar como seus filiados e autorizassem fossem procedidos estes descontos*". Na mesma orientação o decidido no ROMS nº 10.085/2000, também do STJ, sempre ressaltando que a contribuição sindical perpassa pela voluntária filiação do servidor ao sindicato. Analisa, após, a **legitimidade ativa da postulante** para os fins propostos, trazendo à colação o decidido pelo STF na ADIN nº 444-1-DF/91, que analisou a natureza jurídica da notificante, *Confederação dos Servidores Públicos do Brasil*, concluindo por sua ilegitimidade ativa, por não representar "*os integrantes de uma determinada atividade ou categoria profissional*" (fl. 365). Também na ADIN nº 1.565-6/Pernambuco/97, que envolveu a mesma Entidade, pronunciou-se o STF pela ilegitimidade ativa *ad causam*, "*por ausência de comprovação do registro do estatuto como entidade sindical superior no Ministério do Trabalho, em data posterior à alteração dos estatutos*", o que lhe confirmaria as características de entidade sindical de terceiro grau, ou de *grau superior*. Uma vez que a data do Registro da Entidade no Ministério do Trabalho é 06-03-90, como consta da Notificação Extrajudicial, e sendo o registro anterior à sua transformação estatutária, conclui a Consultoria Técnica que a Entidade ainda não se perfectibilizou como *Confederação*, como o exige o STF, o que caracteriza sua ilegitimidade ativa também para o presente caso (fl. 371). Conclui, por fim, que a "*contribuição sindical disciplinada no inciso IV, do art. 8º, da Constituição Federal, é compulsória, nos termos da CLT*", aplicando-se indistintamente a servidores estatutários e celetistas; ainda, e considerando a falta de registro das alterações estatutárias da notificante, como o exigiu o STF para a mesma, conclui que a entidade não detém legitimidade ativa, o que levaria à perda de objeto da Notificação efetuada. É o relatório.

Como já apontado, a Consultoria Técnica efetuou excelente exame das questões referentes à Notificação Extrajudicial efetuada contra este Tribunal de Contas. Contudo, discordo de sua conclusão quanto ao mérito, propriamente, da contribuição sindical exigida, pelas razões que adiante declinarei. A matéria em análise compreende uma questão preliminar, quanto à legitimidade *ad causam* da notificante, e o exame do mérito, específico, examinados na forma que segue.

## 1. EM PRELIMINAR

### DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE NOTIFICANTE PARA OS FINS PROPOSTOS

A verificação da legitimidade ou ilegitimidade ativa da notificante CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB, perpassa pela caracterização do que se deve entender por *contribuição sindical*. *Contribuição sindical*, em sentido lato, consiste em todo o pagamento feito pelo trabalhador ou empregador a entidade sindical, que integra os recursos financeiros dessa entidade, para realização de suas atividades-fim. Em sentido estrito, esta *contribuição* se apresenta sob duas formas, a saber: a) *contribuição sindical stricto sensu*, ou típica, que

corresponderia ao assim chamado "imposto sindical", originário da ordem constitucional anterior a 1988 e que se localizaria,

atualmente, no art. 149 da Constituição Federal e nos arts. 578 e 593 da Consolidação das Leis do Trabalho, com natureza tributária e por muitos considerada como uma "excrecência constitucional", porque criada e inerente à Carta federal fascista de 1937 (1). Na Constituição de 1988, estaria prevista no art. 8º, inciso IV, *in fine*, e teria caráter obrigatório, de modo que seria cobrável independentemente da filiação do servidor: basta que pertença a uma categoria de trabalhadores. *b) contribuição confederativa*, prevista no art. 8º, inciso IV da Constituição Federal, é facultativa, sendo cobrável, apenas, dos associados das respectivas entidades sindicais, na forma prevista pela Assembléia Geral e descontada da folha de pagamento mediante autorização dos associados, somente. Como se vê da inicial da notificação, de fls., o que a Confederação notificante pretende é o pagamento da *contribuição sindical* dita *obrigatória*, de caráter tributário, com respaldo no art. 149 da Constituição Federal e nos arts. 580 e 582 da CLT, de modo que pretende desconte o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, de todos seus funcionários, "*na folha do mês de março de 2001, o equivalente a um dia de trabalho*" e o recolha àquela Confederação. Ainda que nesse momento não se adentre ao exame do mérito dessa contribuição sindical, para precisar se é, ou não, de recolhimento compulsório pelo servidor público, quer estatutário, quer celetista, quer associado de sindicato, quer não associado, o que importa é verificar, preliminarmente, se a entidade notificante possui legitimidade ativa para a cobrança pretendida. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento uniforme no sentido da indispensabilidade de cumprimento, pelo ente que efetua a cobrança, de preencher o requisito da unicidade sindical. Isso significa que, havendo controvérsia sobre a existência, na mesma base territorial, de outras entidades sindicais da categoria, não tem ela legitimidade para pleitear a referida *contribuição*. Aliás, como já o mencionou a Consultoria Técnica, a excelsa Corte já se manifestou, por mais de uma vez, quanto à ilegitimidade da notificante, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, para agir como confederação sindical e, isto, porque, para ser uma confederação, deve o ente provar o registro de seu estatuto como entidade sindical superior no órgão competente, o Ministério do Trabalho, o que inclui registrar, também, alterações estatutárias posteriores ao registro original.

Como se verifica da inicial da notificação (fl.2), a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, refere que seu registro estatutário foi efetuado no Livro nº 001, fls. 070, em 06-03-90, publicado no Diário Oficial da União de 16-07-90. Ocorre, porém, que foram efetuadas alterações em seu estatuto em 21-08-96 (como afirmado pelo STF no acórdão prolatado na ADIN nº 1.565-6-PE, julgada em 23-10-1997), mas tais alterações não foram levadas a registro, pois nada há, neste sentido, consignado na qualificação da Confederação aposta na Notificação. Assim sendo, e não havendo notícia do regular registro dos estatutos atualizados da entidade, não possui ela legitimidade ativa para pleitear a referida *contribuição sindical*. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal na supra-referida ADIN nº 1.565-6- PE, vendo-se no voto do eminente Relator, Ministro Néri da Silveira, verbis:

"Em ADINs anteriores (ADIN 444 - RTJ 137/82, 324 - DF - RTJ 154/6 e na ADIN 1427-7/600 - PE), em torno do mesmo dispositivo, o Plenário não reconheceu legitimidade ativa 'ad causam' da autora. "Dá-se que vem de reformar seus estatutos, para tornar-se entidade, apenas, de natureza sindical, situada no plano das 'confederações sindicais'. O novo estatuto, aprovado em Assembléia Geral de 21.8.1996 ... omissis ... "Em despacho de fls. 141, determinei comprovasse a autora o registro de seu estatuto como entidade sindical superior no Ministério do Trabalho, o que, de pronto, atendeu, com a vinda aos autos do documento de fls. (...) em que se afirma que a Confederação (...) encontra-se registrada neste Ministério no Livro nº 001-fls. 070, na Categoria Servidores Públicos, base territorial todo o território nacional. "Dá-se, porém, que a Certidão referida é de 6.3.1990, data anterior à alteração dos estatutos. "O registro no Ministério do Trabalho tem se entendido, mesmo no sistema da Constituição em vigor, art. 8º, I, que se faz mister como prova da regularidade da entidade sindical no Ministério do Trabalho. Dessa maneira, embora os estatutos novos da autora lhe confirmem as características de entidade sindical de terceiro grau, compreendo que, 'si et in quantum', aos efeitos do inciso IX do art. 103, da Constituição, não comprovou a autora tenha sido devidamente registrada no Ministério competente, em data posterior à alteração dos estatutos, como entidade sindical de grau superior, o que somente lhe teria resultado da mudança estatutária aludida.

"Do exposto, não conheço da ação, por ainda não poder reconhecer à autora condição de entidade sindical de grau superior, eis que não comprovou registro atualizado no Ministério do Trabalho." Também na ADIN nº 1121-9 - RS, o Supremo Tribunal se manifestou quanto à indispensabilidade do registro dos estatutos atualizados do ente confederativo sindical, como se vê da ementa abaixo transcrita, tendo como Relator, o Exmo. Ministro Celso de Mello: *"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma inscrita no art. 8º, I, da Carta Política - (...) firmou orientação no sentido de que não ofende o texto da Constituição a exigência de registro sindical no Ministério do Trabalho, órgão este que, sem prejuízo de regime diverso passível de instituição pelo legislador comum, ainda continua a ser o órgão estatal incumbido de atribuição normativa para proceder a efetivação do ato registral. (...) "O registro sindical qualifica-se como ato administrativo essencialmente vinculado, devendo ser praticado pelo Ministro do Trabalho, mediante resolução fundamentada, sempre que, respeitado o postulado da unicidade sindical e observada a exigência de regularidade, autenticidade e representação, a entidade sindical interessada preencher, integralmente, os requisitos fixados pelo ordenamento positivo e por este considerados como necessários à formação dos organismos sindicais. (...) "O sistema confederativo, peculiar à organização sindical brasileira, foi mantido em seus lineamentos essenciais e em sua estrutura básica pela Constituição promulgada em 1988. A norma inscrita no art. 535 da CLT - que foi integralmente recepcionada pela nova ordem constitucional - impõe, para efeito de configuração jurídico-legal das Confederações Sindicais, que estas se organizem com o mínimo de três (03) Federações sindicais (...) O desatendimento dessa exigência legal mínima por qualquer Confederação importa em descaracterização de sua natureza sindical. Circunstância ocorrente na espécie. Conseqüente reconhecimento da ilegitimidade ativa ad causam da Autora."*

De acordo com a supratranscrita manifestação da Suprema Corte brasileira, que pronunciou-se, inclusive, quanto à específica situação da entidade ora notificante, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil é legalmente irregular, porque não tem seus estatutos, atualizados e que lhe conferem o caráter de *Confederação sindical*, devidamente registrados no Ministério do Trabalho, como o exige a lei e o determina o Supremo Tribunal Federal, que já a declarou parte ilegítima em ação direta de inconstitucionalidade exatamente por não comprovar sua qualidade de ente sindical de terceiro grau. Desta forma, também no presente caso o que ocorre é a ilegitimidade ativa da notificante, razão pela qual é **ilegítima – e indevida - a cobrança efetuada**.

Por tais razões, e preliminarmente, não pode ser aceita a Notificação de fls., em razão da ilegitimidade ativa da Confederação postulante, de modo que **prejudicado está o**

**pedido.**

## 2. NO MÉRITO

Apesar de prejudicada a pretensão ora formulada pela entidade notificante para o recolhimento da contribuição sindical, como antes se apontou, cabe aqui adentrar no mérito desta contribuição em função, inclusive, de futuros pleitos similares que venham a ser requeridos desta Corte de Contas. Assim, e como já se disse, duas são as espécies de *contribuições sindicais*, não havendo nenhum problema com relação à assim chamada *contribuição confederativa* porque, esta, só é exigível do filiado ao sindicato e que com ela haja concordado, pelas formas admitidas pela lei e pelos tribunais.

A *contribuição sindical* que enseja inúmeros questionamentos, tanto na doutrina quanto em nossos pretórios é aquela, típica, ou *stricto sensu*, que implicaria em desconto compulsório do servidor, independentemente de sua associação, ou não, a um sindicato de classe. Por seu caráter compulsório, denomina-se, também, de *imposto sindical*, nomenclatura originada das Cartas federais fascistas, caso da brasileira de 1937.

De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal e de parte da doutrina especializada, o dito "imposto sindical" estaria ainda em vigor no país, estando previsto na parte final do art. 8º da Constituição Federal, e fixado nos arts. 578 a 610 da CLT.

Outro grupo de magistrados e doutrinadores, no entanto, e também notáveis, como do Superior Tribunal de Justiça, entendem que o dito "imposto sindical", compulsório, não encontra mais espaço na Lei Maior de 1988 porque, nela, o sindicato está desvinculado do Estado, ao contrário do que ocorria nos diplomas constitucionais anteriores.

Nesse sentido, Bueno Magano assinala que *"Se a destinação especial da contribuição sindical consiste no custeio das atividades sindicais, é evidente que desfeitos os laços corporativos entre Sindicato e Poder Público, 'ex-vi' do disposto no art. 8º da Constituição de 1988, não pode o último continuar beneficiário do tributo em causa", pelo que deveria ser redistribuída a parcela de 20% destinada à 'Conta Especial Emprego e Salário' do Ministério do Trabalho. E afirma que a atual lei sobre contribuição sindical é inconstitucional."* (2) - grifei.

Aliás, o Executivo Federal parece pensar da mesma forma, tendo editado sucessivas Medidas Provisórias objetivando a sua extinção (3), destacando o Relator da MP nº 275/90, Deputado Mário Lima, que *"a contribuição sindical compulsória é inteiramente incompatível com o conceito de liberdade sindical consagrado pelo texto constitucional brasileiro"*, assinalando o Governo em razões de veto a projeto de lei de conversão nº 58, que *"a contribuição sindical obrigatória onera indiscriminadamente os trabalhadores, bem como as empresas; conspira contra a modernização das relações de trabalho no País; vulnera o princípio da liberdade sindical; derroga a vedação do Poder Público de interferir na organização sindical"*. (4)

A extinção dessa contribuição sindical compulsória já era recomendada por muitos autores de renome, dentre eles Evaristo de Moraes Filho que assinalava, já em 1967, que a criação de uma organização sindical autônoma, efetivamente atuante, no Brasil, exigia a extinção deste tipo de contribuição sindical, considerando-o como *"instrumento de corrupção não somente por permitir a organização e a manutenção de sindicatos sem a menor autenticidade, como também*

*porque a criação desses sindicatos dependia da vontade do poder público, que depois os dirigia",* ressaltando que a manutenção do imposto representava um retrocesso do sindicalismo no Brasil, sendo este o único país que o mantém depois de tê-lo copiado da legislação fascista do trabalho e, isto, porque *"enquanto houver imposto, não haverá liberdade sindical, já que a ele são sujeitos inclusive os não sindicalizados"*, estando destinado para o *"custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva"*, como assinala José Cretella Jr. (5) Além desses argumentos contrários a uma contribuição sindical compulsória, merece ser examinada a questão específica referente à possibilidade de imposição desse "imposto" aos servidores públicos, porque não é pacífico o entendimento de que se lhes deva aplicar a regra do art. 8º, *in fine*, da Carta Federal.

A dúvida, a respeito, exsurge da constatação de que nem todos os dispositivos integrantes do art. 8º são aplicáveis integralmente aos servidores públicos, ao menos não como norma de aplicabilidade imediata, pois sua eficácia não é plena, mas limitada (ou contida, se entendida viável sua restrição posterior), o que implica na necessária edição de lei fixadora dos contornos do comando constitucional.

Poder-se-á dizer que a norma reguladora exigida já existe, sendo inclusive recepcionada pela Constituição Federal, pois se tratam das regras dos arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho.

A Consolidação das Leis Trabalhistas, contudo, não se aplica aos servidores públicos, pelo menos não indistintamente, pois a maioria deles é regida pelo Regime Jurídico Único, como o exigia o texto constitucional até o advento da EC 19/98, que o flexibiliza.

Destarte, os servidores ditos estatutários, a quem se confere estabilidade nos cargos, nos termos de lei, integrantes daquele regime jurídico único, são regulados por suas leis específicas, os respectivos "Estatutos" editados pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios, nos quais deverá estar prevista a contribuição sindical pretendida.

Isto significa que não é viável aplicar legislação trabalhista aos servidores públicos, pelo menos aos estatutários, porque não são eles "empregados", mas servidores públicos regidos por legislação específica. Como não existe dita legislação, o que ocorrerá é que se estará a proceder desconto compulsório de remuneração do servidor sem autorização legal, o que viola o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimento, consagrada no inciso XV do art. 37 da CF/88.

Nesse sentido assevera Georgenor de Sousa Franco Filho: *"a) a Constituição derogou os dispositivos da CLT acerca da contribuição sindical, quanto ao desconto de 20% para o Estado, porque ferem o princípio da liberdade sindical, mantido quanto ao mais, eis que recepcionado pela Carta; "b) é defeso aos sindicatos de servidores públicos de qualquer natureza a cobrança da contribuição sindical, por falta de norma própria para os que laboram para o Estado; "c) somente se lei instituidora do respectivo regime jurídico único, ou outra com essa destinação - o que é mais indicado -, prever o desconto dessa contribuição é que os sindicatos respectivos poderão exigí-lo dos servidores públicos, associados ou não; e "d) enquanto inexistir norma a respeito, somente serão devidos pelos servidores públicos aos seus respectivos sindicatos, desde que deles associados, as mensalidades e as contribuições decorrentes de decisão de assembléia geral."* (6)

Na mesma orientação Sérgio Pinto Martins, quando afirma: *" (... ) o artigo 578 da CLT trata apenas de funcionários privados e não públicos. O inciso IV do art. 8º da Constituição também diz respeito, apenas, aos funcionários do setor privado e não público, pois, o parágrafo 2º do art. 39 da Lei Maior, não faz*



*remissão ao art. 8º da Constituição (...) Haveria necessidade, portanto, de lei própria. Sem lei não poderia ser exigida a contribuição sindical de funcionários públicos, salvo dos empregados públicos que são regidos pela CLT." (7)*

Assim sendo, a manutenção do sistema de contribuição sindical obrigatória, em meu entender, não tem mais espaço na Constituição Federal de 1988, que priorizou as liberdades fundamentais, inscrevendo-as já ao seu início, no art. 5º, sendo a liberdade, depois do direito básico à vida, o direito-garantia prioritário, dentre todos os demais que essa democrática Constituição buscou reconhecer e resguardar.

E a liberdade de que aqui se fala tem dupla dimensão: dirige-se ao indivíduo, essencialmente, mas também ao próprio sindicato, que não pode e não mais deve ficar sob a tutela estatal, como aconteceu no advento do sindicalismo constitucional consagrado na Carta ditatorial de 1937 pois, como adverte Evaristo de Moraes Filho, antes citado, *"enquanto houver imposto, não haverá liberdade sindical. Com imposto, não haverá, nunca, o sindicalismo autêntico e democrático entre nós"*.

Dir-se-á que a falta de compulsoriedade dessa contribuição sindical implicaria no enfraquecimento da atuação dos sindicatos. Essa afirmativa, contudo, não se sustenta, porque as entidades sindicais deverão aurir seus recursos da contribuição de seus associados, aqueles que a ele aderiram porque buscam um autêntico sindicato, livre, desvinculado de clientelismo político, tão em voga entre eles, integrado por sindicalizados conscientes de sua cidadania e dos deveres dela decorrentes de efetivamente participarem do processo político.

Como refere Antônio Álvares da Silva, os sindicatos deverão viver *"... apenas de contribuição que for paga por seus membros, tendo por isso condições de iniciar um sindicalismo novo, independente, que não teve, como os demais, o período negro do peleguismo e da dependência do Estado (...) A filiação será facultativa e livre, dependendo da folha de serviços que vier a ser prestada."* (8)

Na mesma orientação refere Francisco Antônio de Oliveira:

*"A sua permanência (da contribuição sindical) não tem razão de ser muito embora os constituintes tivessem permanecido 'em cima do muro' ao normatizar a matéria (inc. IV do art. 8º). **Sobre a cobrança compulsória dessa contribuição se beneficiam sindicatos e governo num país que mantém um dos maiores números de impostos do mundo, diminuindo ainda mais o poder aquisitivo do trabalhador numa voracidade sem fronteiras.**" (9) - grifei.*

Para os que entendem possível a exigência da contribuição sindical compulsória, caso do STF (10), o mero fato da Constituição Federal prever, no inciso VI do art. 37, **a livre associação sindical** do servidor público, é suficiente para embasar sua posição. Todavia, e com a devida vênia de tais posições, não vejo como estender automaticamente ao servidor público, pelo menos ao estatutário, a compulsoriedade de recolhimento do "imposto sindical" com base em legislação trabalhista, direcionada ao empregado em sentido lato, não ao servidor público estatutário, cuja relação jurídica com a Administração Pública não é a de emprego, mas de Estatuto de direito público.

Outro forte argumento neste sentido decorre da constatação da natureza tributária e, pois, compulsória da contribuição sindical em exame, o que intensifica a necessidade de lei **específica** reguladora, porque em matéria tributária a analogia não fundamenta a cobrança do tributo, havendo necessidade de lei expressa, para tanto, como o determina o art. 108 e seu § 1º do Código Tributário Nacional que dispõe, *verbis*:

*"Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem*

indicada:

"I - a analogia;

"II - os princípios gerais de direito tributário;

"III - os princípios gerais de direito público;

"IV - a equidade.

**"§ 1º O emprego da analogia não poderá resultar na exigência de tributo não previsto em lei."** - grifei.

Com relação a esta matéria, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quando instado por Sindicato Estadual de servidores públicos daquele Estado para recolhimento da "contribuição" em exame, assim se manifestou através do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, Fulvio Julião Biazzì:

*"... a pretensão do interessado no sentido de que esta colenda Presidência determine os descontos nos vencimentos dos funcionários desta Casa com intuito de contribuição sindical é totalmente descabida. Esse desconto seria possível desde que o funcionário, por vontade própria, autorizasse tal medida ..."*

E no Voto conclui:

*"1) As contribuições sindicais conferidas ao sindicato, por mera liberalidade, somente poderão efetivar-se mediante autorização do associado sindicalizado;*

*"2) Aos servidores estatutários não há qualquer obrigação de contribuição legal, ressalvadas aquelas que decorram de sua filiação sindical dentro do princípio de liberdade de associação.*

**"Com efeito, a previsão legal do 'imposto' sindical é matéria inserta na CLT que regula as relações de trabalho nela previstas, nas quais não se encontram as do estado com seus servidores, objeto do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado (Lei nº 10261/68) e do Estatuto dos Servidores Temporários (Lei nº 500/74)."** - grifei.

Esclarece, ainda, que:

*"Embora os tribunais reconheçam que a contribuição sindical obrigatória dos servidores públicos foi recepcionada pela Carta Magna (artigo 8), inexistente disposição infra-constitucional que discipline a forma de sua aplicação. "Observo que a Lei nº 7702/92 assegurou aos servidores públicos o direito de livre associação sindical, não cuidando de estabelecer contribuição, prevendo, apenas, que poderiam ser descontadas em folha de pagamento. Sequer se reportou a CLT para vincular a aplicação do cálculo do 'imposto' sindical, como pretende o interessado.*

*"Afastada a hipótese de pagamento da contribuição sindical pelos estatutários, **resta examinar o pedido em relação à servidora contratada sob o regime da CLT que, segundo informa a DDP, existe no quadro de pessoal deste Tribunal. Entre as regras celetistas, a que esta sujeita a empregada, está a de pagamento de 'imposto' sindical, que conforme seu artigo 579 '... 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 artigo 591'.***

"Segundo o texto, a obrigatoriedade da contribuição deriva de integração à categoria profissional, sendo irrelevante ser ou não associado do sindicato.

*"Assim, o liame da contribuição é a categoria profissional. Servidor público é gênero inespecífico comportado (sic) diversas delas. Não tendo o SISPESP declinado as que o integram, indevido é o 'imposto', dada a ausência de definição da categoria*

***profissional da empregada, importando o deferimento da pretensão em escolha de sindicato pelo empregador, à revelia da lei." (11) - grifei.***

O contido nesta decisão se aplica, igualmente, ao presente caso, no que diz com a situação dos servidores estatutários o que, em meu entender, necessita regulação infraconstitucional para disciplinar sua aplicação, o que até aqui não existe, não se aplicando a legislação trabalhista - CLT - para regular situações estatutárias. O contido na decisão antes referida também se aplica aos servidores públicos celetistas que eventualmente atuem neste Tribunal de Contas, pois, mesmo que se admita possível o desconto **compulsório** para entidade sindical, com o que também não comungo, ainda assim seria ele inviável no presente caso porque não atendido o disposto no art. 579 da CLT, segundo o qual o *"imposto sindical é devido 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"*.

A CLT, portanto, não leva em conta a associação, ou não, ao sindicato, derivando a contribuição de integração à categoria profissional. Ora, se servidor público é gênero inespecífico que comporta diversas categorias profissionais, considerando que a Confederação notificante não aponta qual a categoria profissional específica a que pertencem esses servidores celetistas, indevido será também o imposto porque não definida a categoria profissional dos ditos "empregados", *"imputando o deferimento da pretensão em escolha do sindicato pelo empregador, à revelia da lei"* (sic decisão TCE São Paulo, antes citada). Inegável, portanto, que seja qual for o viés que se utilize para visualizar a dita "contribuição sindical", nenhum deles autoriza o desconto pretendido.

Aduz-se, por fim, manifestações jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, que tem decidido contrariamente à posição do Supremo Tribunal Federal, não admitindo compulsoriedade no recolhimento da "contribuição sindical" em razão de entendê-lo devido, tão-somente, pelos respectivos filiados.

Neste sentido a decisão proferida no ROMS nº 3.513-1- Goiás (93.0023858-2), julgado em 03-08-94, sendo relator o Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira, cujo Voto assenta:

*"(...) Hoje é postulado constitucional o princípio de que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (art. 8º, V, da CF). Este princípio vem desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem, feita a quase 50 (cinquenta) anos que fez gravar para as gerações futuras, no seu artigo XX, nº 2, o mandamento de que: 'Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação'. A Administração só estaria obrigada a descontar referida contribuição dos vencimentos dos servidores públicos que, comprovadamente, fossem filiados do recorrente e que desejassem continuar como seus filiados e autorizassem fossem procedidos estes descontos."*

Também no ROMS nº 10085/SP decidiu a 6ª Turma do STJ acolher o Voto do Exmo. Ministro Relator Vicente Leal, constando de sua Ementa: ***"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DESCONTO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. PROVA DA CONDIÇÃO DE NÃO-FILIADOS. AUSÊNCIA.***

*"- O mandado de segurança, ação de natureza constitucional destinada a proteção de direito líquido e certo contra ato ilegal ou abusivo de poder emanado de autoridade pública, exige prova pré-constituída da pretensão deduzida em juízo. "- A consagração da livre associação sindical à dignidade de princípio constitucional condicionou a incidência do desconto da contribuição em folha de pagamento à prévia filiação dos servidores à entidade sindical. "- A condição de não-sindicalizados dos servidores, por obstar a compulsoriedade do desconto sindical, consubstancia requisito indispensável à comprovação do direito líquido e certo que autoriza a concessão da ordem de*

*segurança. - Recurso ordinário desprovido."*

Se não fossem pelos sólidos argumentos constantes dos julgados antes mencionados, bem como os deduzidos por nossa melhor doutrina na matéria, traz-se, como argumento final, a circunstância, conhecida de todo jurista, especialmente dos juspublicistas, de que as normas constitucionais exigem uma interpretação sistemática, integradora, jamais tópica, o que impõe a ponderação de seus princípios fundamentais para que a verdadeira intenção do legislador constituinte seja identificada.

Como assim é, não vejo outra forma de determinar a exata vontade constitucional, no tema em exame, senão pela constatação que a *liberdade individual* foi consagrada como valor fundamental pela Constituição Federal, na forma disposta no *caput* do art. 5º, e que **"ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado"**, como prescreve o inciso XX do mesmo artigo, além de que *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*, garantido no seu inciso II.

Em matéria sindical, essa liberdade fundamental está assegurada no inciso V do art. 8º, segundo o qual **"ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato"**. Considerando que ninguém pode ser compelido a filiar-se a sindicato e, portanto, a contribuir para a entidade sindical de 1º grau, como se há de compelir o trabalhador a contribuir, compulsoriamente, para entidade de 3º grau referente ao sindicato ao qual não é obrigado a associar-se? Não há o menor nexo lógico nesta compulsoriedade, em meu entender, além de estar-se a afrontar direitos fundamentais como a liberdade individual e a liberdade de associação. Assim, e *permissa vênia* da nobre Suprema Corte brasileira, permaneço com o entendimento dos Srs. Ministros do Superior Tribunal de Justiça e de grande parte da doutrina especializada, que vêem no desconto sindical compulsório a violação dessas liberdades.

POR TODO EXPOSTO concludo, quanto à matéria ora em exame, da seguinte forma:

*1. A Notificação procedida contra esse Tribunal de Contas está prejudicada, haja vista a flagrante ilegitimidade ativa ad causam da entidade notificante, como se apontou em "Preliminar";*

*2. 2. No mérito, não é devido o desconto compulsório da contribuição sindical, o dito "imposto sindical" porque, de início, fere o direito individual à liberdade de associação e, pois, de sindicalização, que deve ser livre, como estatuem o inciso XX, do art. 5º, e o inciso V do art. 8º da Lei Maior. Além disso, o inciso IV, in fine, do art. 8º, refere à contribuição "prevista em lei". Assim, em se tratando de servidor público, como é o caso, regido pelo regime jurídico único - estatutário -, qualquer desconto compulsório em sua remuneração tem de estar previsto em lei, que deverá ser aquela própria à regulação de sua situação funcional, no caso, o Estatuto específico, onde estão inscritos seus direitos e deveres, não se lhe podendo aplicar legislação estranha a esta situação, caso das disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, porque não se trata de vínculo celetista; neste sentido, discordo, venia permissa, da posição do Supremo Tribunal Federal, com suporte nos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais anteriormente elencados. Ao exame do Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul - Lei Complementar nº 10.098/94, verifico que nele não consta dispositivo que determine a cobrança compulsória dos vencimentos daqueles servidores, da referida "contribuição sindical", referindo apenas o art. 284, caput e alínea "c", que lhe é assegurado o direito à livre organização sindical bem como "descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria" (grifei). O desconto previsto, como se constata, está condicionado à filiação ao sindicato, à associação voluntária do servidor à entidade sindical. Destarte, não estando regulado em lei o referido desconto compulsório da "contribuição sindical", procedê-lo significa transgredir a regra constitucional do*

**art. 37, inciso XV, que garante a irredutibilidade de seus vencimentos.**

3. Com relação aos servidores celetistas, para que se concretize esta compulsoriedade de desconto sindical, é necessário que a entidade sindical que pleiteia o desconto sindical compulsório indique a específica categoria profissional a que pertence este servidor; porque no serviço público existem empregados das mais diversas categorias profissionais, sendo por meio delas que se faz o liame com a Confederação respectiva. Isto não havendo, como não há, impossível precisar a legitimidade, ou não, da entidade a quem a contribuição deveria ser recolhida, o que ficará ilegalmente ad nutum do empregador, razão pela qual também por aí o pedido está prejudicado. **Destaco** que deixo de acolher a bem-lançada Informação da Consultoria Técnica por discordar de sua conclusão quanto à compulsoriedade de recolhimento, dos servidores deste Tribunal de Contas, da "contribuição sindical". Com tais fundamentos, opino pelo arquivamento do presente processo, sugerindo, apenas, a remessa de ofício à entidade notificante, comunicando-lhe a não acolhida do pedido em razão de sua ilegitimidade ativa ad causam, como já deixou claro o Supremo Tribunal Federal, sugestão que se deixa ao prudente arbítrio do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente desta Corte de Contas.

É o Parecer.

Auditoria, 28 de setembro de 2001.

ROSANE HEINECK SCHMITT

Auditora Substituta de Conselheiro

(1) "Cujo art. 138 resultou do disposto no art. 111 da Carta del Lavoro fascista", como refere

CATHARINO, José Martins, em "Contribuição Sindical e a Constituição" - *Revista de Direito*

*do Trabalho*, nº 79, p. 18.

(2) Como anota FRANCO Fº., Georgenor de Souza, em "Os Servidores Públicos e a

Contribuição Sindical", in Repertório IOB de Jurisprudência - Trabalhista e Previdenciário, 1ª

quinzena de abril de 1993, nº 7/93, p. 127.

(3) MP nº 215/90, reeditada sob nº 236/90, 258/90 e 275/90, segundo Franco Filho, citado na

nota anterior.

(4) FRANCO Fº, Georgenor de Souza, op. cit. p. 126-127.

(5) CRETELLA JR., José. *Comentários à Constituição de 1988*, 2ª ed., vol II, p. 1052.

(6) FRANCO Fº, Georgenor de Souza, op. cit., p. 124-125.

(7) MARTINS, Sérgio Pinto, *apud* GONÇALVES NETO, Francisco, in "Servidor Público e

Contribuição Sindical" - *LTR* nº 103/97, p. 628.

(8) *Apud* GONÇAVES NETO, Francisco, op. cit. p. 628.

(9) *Apud* GONÇALVES NETO, Francisco, op. cit. p. 628-629.

(10) Na ADIN nº 962/93 - Min. Ilmar Galvão - e ADIN nº 21.758-1 - Min. Sepúlveda Pertence.

(11) Notificação Extrajudicial. Processo nº 10868/026/96. Publicada no DOE de 16-07-97, p.15.

**Processo nº 2867-02.00/01-8**

**DECISÃO:** O Tribunal Pleno, **em sessão de 19-12-2001**, à unanimidade, acolhendo o Voto do

Senhor Conselheiro-Relator e os fundamentos do Parecer nº 65/2001 da lavra da Auditora

Substituta de Conselheiro Rosane Heineck Schmitt, constante folhas 379 a 403, acolhido nesta

data, decide **oficiar** à Entidade Notificante comunicando-lhe o **não-acolhimento** do pedido em

face de sua ilegitimidade ativa para propô-lo, como já deixou claro o Supremo Tribunal Federal,

encaminhando-lhe cópia do referido Parecer, apenas para conhecimento das razões de decidir

deste Tribunal.

Determina, ainda, o **arquivamento** do presente Processo.

(...)"

**CONCLUSÃO:**

Desta forma, conforme Parecer do TCE, ficam esclarecidas quaisquer dúvidas sobre a consulta formulada. Outrossim, acompanhamos a manifestação da Ilma. Sra. Procuradora, no sentido de que foi pago indevidamente a quantia de R\$ 9.200,61 (nove mil e duzentos reais com sessenta e um centavos), haja vista que foram descontados de servidores municipais **não sindicalizados**. Nesse sentido sugere-se que sejam tomadas as medidas cabíveis para a repetição do indébito, com a conseqüente devolução aos servidores que foram indevidamente descontados em folha.

**É o parecer.**

**Sant'Ana do Livramento, 22 de julho de 2005.**

*Teddi Willian Ferreira Vieira – OAB 54.868*

Técnico de Controle Interno – Matr. F- 1875