

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina ACÓRDÃO N. 24238

MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Relator: Juiz Rafael de Assis Horn

Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB Impetrado: Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

CONSTITUCIONAL, **ADMINISTRATIVO** TRIBUTÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL **OBRIGATÓRIA** SERVIDORES PÚBLICOS NÃO SINDICALIZADOS -DETERMINAÇÃO DE DESCONTO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL - PROIBIÇÃO DO USO DA ANALOGIA PARA **EXIGIR** TRIBUTO PREVISTO EM LEI - PRINCÍPIO DA TIPICIDADE CERRADA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTÊNCIA - DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA -INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 8°, IV, 37, VI, 39, PAR. 3°, 149 E 150, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, C.C. ART. 45 DA LEI 8112/1990; ARTS. 97 E 108 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E ARTS. 2º, 3º, 7°, 578 E SS DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO.

A CARTA MAGNA, AO GARANTIR A LIVRE ASSOCIAÇÃO SINDICAL DO SERVIDOR PÚBLICO (ART. 37, VI, CF), PERMITIU A INSTITUIÇÃO DA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO COMPULSÓRIA (ART. 149, CF) EM FACE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NÃO SINDICALIZADOS, SENDO QUE SUA COBRANÇA ESTÁ CONDICIONADA À EDIÇÃO DE LEI (ART. 150, I, CF).

ATUALMENTE, A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL É UM TRIBUTO DEVIDO PELOS FUNCIONÁRIOS DA INICIATIVA PRIVADA, REGIDOS PELA CLT (ARTS. 578 E SS DA CLT), NÃO PODENDO, POR ANALOGIA (ART. 108 DO CTN), SER EXIGIDA DOS FUNCIONÁRIOS DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, QUE NÃO SE ENQUADRAM NO CONCEITO DE "EMPREGADO" PREVISTO NA CLT (ARTS. 2°, 3° E 7° DA CLT), ENQUANTO NÃO HOUVER LEI STRICTU SENSU PERMISSIVA (ART. 97 DO CTN).

fle



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Vistos, etc.,

A C O R D A M os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, à unanimidade, em denegar a ordem nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante da decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Florianópolis, 2 de dezembro de 2009.

Juiz CLÁÚDIO BÁRRETO DUTRA Presidente

JUZ RAFAEL DE ASSIS HORN

Relator

Dr. CLAUDIO DUTRA FONTELL Procurado Regional Eleitoral



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

RELATÓRIO

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil contra ato do Presidente desta Corte que indeferiu o pedido de desconto de contribuição sindical, prevista no artigo 578 da Consolidação das Leis Trabalhistas, em face da remuneração paga aos servidores ativos e inativos integrantes do Quadro deste Tribunal — requerimento este formulado nos autos do Procedimento Administrativo SGP n. 165/2009.

A impetrante assenta sua legitimidade no fato de ser a "[...] única entidade máxima de 3º grau no sistema confederativo brasileiro, com registro sindical do Ministério do Trabalho e Emprego, representante da categoria profissional dos servidores públicos civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, [...] [fl. 5], pelo que faria jus à quota-parte da contribuição".

Prossegue esclarecendo que a contribuição sindical possuiria caráter compulsório e teria sido devidamente recepcionada pela Constituição Federal no seu artigo 8º, IV, parte final, sendo seu adimplemento obrigatório a todo servidor público, independentemente de estar ou não filiado a sindicato.

Sustenta que a contribuição sindical, por se tratar de tributo, seria exigível em face de toda a categoria, independente de filiação, alcançando a classe dos servidores públicos civis, celetistas ou estatutários. Cita, a propósito, decisões do Superior Tribunal de Justiça.

Pontua que a falta de retenção da exação pelo TRE/SC e seu recolhimento no prazo determinado por lei poderia ensejar multa e consequente prejuízo ao Erário, nos termos do artigo 600 da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Argumenta que a incidência do desconto da contribuição sindical da remuneração dos servidores estatutários e dos empregados públicos recentemente teria sido regulamentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Instrução Normativa MET n. 1, de 30 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 3 de outubro de 2008, pelo que não se poderia cogitar de sua ilegalidade. A exordial registra que o Tribunal de Contas da União já teria convalidado aludida normativa do Ministério do Trabalho e, inclusive, se manifestado quanto à exigência da contribuição sindical em face dos servidores públicos com base nos dispositivos da Consolidação da Legislação Trabalhista.

Pediu a concessão de medida liminar, inaudita altera parte, a fim de que "sejam sustados os efeitos do ato coator", e, ao final, fosse determinado à autoridade coatora "que cumpra a obrigação de fazer imposta nos arts. 578 a 610 da CLT" imediata e anualmente", procedendo-se ao desconto na remuneração dos servidores estatutários e empregados públicos vinculados ao Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina — efetivos, comissionados e inativos —, sejam

KO1 3



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

sindicalizados ou não, na folha de pagamento do mês de março de cada ano (inclusive de 2009), o equivalente a um dia de trabalho, na forma prevista no art. 578 da Consolidação da Legislação Trabalhista e em observância ao disposto nos artigos 589 a 591 do mesmo diploma.

Anexa cópia integral do procedimento administrativo (fls. 28-97).

A apreciação do pedido de liminar foi postergada para ulterior apresentação das informações pela autoridade dita coatora (fl. 99),

Às fls. 102-103, vieram as informações solicitadas, tendo sido anexada fotocópia integral do Procedimento Administrativo SGP n. 165/2009.

Por não entender presente o *periculum in mora*, meu antecessor, o eminente Juiz Márcio Luiz Fogaça Vicari, indeferiu a medida liminar pleiteada (fls. 164-165),

A Procuradoria Regional Eleitoral, no parecer de fls. 166-168, manifesta-se pela denegação da segurança.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR JUIZ RAFAEL DE ASSIS HORN (Relator): Senhor Presidente, cumpre règistrar, de início, o cabimento do presente *mandamus*, visto que se insurge contra ato administrativo proferido por autoridade judicial, conforme pacífica jurisprudência acerca da matéria:

RECURSO ORDINÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - APLICAÇÃO DE PENA DISCIPLINAR - PODER JUDICIÁRIO - ATO DE NATUREZA MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA - CABIMENTO DO WRIT - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- I A instauração de processo administrativo disciplinar é atividade do Poder Judiciário no desempenho de funções de administração da justiça e, como tal, sujeita a controle via mandamental como qualquer outro ato praticado por autoridade. Portanto, afastada, in casu, a aplicação da Súmula 267 do colendo Supremo Tribunal Federal que veda o mandado de segurança contra ato judicial.
- II O Tribunal a quo se limitou ao exame do cabimento do mandado de segurança, não tecendo, destarte, qualquer consideração meritória. Desta forma, sob pena de supressão de instância, este Tribunal não pode, como pretende o recorrente, decidir sobre o mérito do mandamus (RSTJ 63/451).
 - III Recurso parcialmente provido [Acórdão STJ no RMS n. 18092/BA, de 4.10.2005, rel. Min. Felix Fischer, grifou-se].

Ky



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

[...] Sobre o tema, consignou o doutrinador Hely Lopes Meirelles que, "quanto aos atos não judiciais, embora praticados pelos órgãos do Poder Judiciário, são considerados administrativos e passíveis de segurança em igualdade com os do Executivo, observadas apenas as normas de competência para o seu julgamento, segundo a autoridade judiciária que os expediu" ("Mandado de Segurança", 27ª edição, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 49).

Este Tribunal Superior já se manifestou, em diversas oportunidades, no sentido do cabimento do mandado de segurança contra ato administrativo emanado do Poder Judiciário (RMS 22.546/BA, 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ de 11.6.2007; RMS 19.939/SC, 5ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJ de 27.11.2006; RMS 18.092/BA, 5ª Turma, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 14.11.2005; RMS 7.916/BA, 5ª Turma, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ de 22.11.1999) [Acórdão STJ no RMS n. 22637/MG, de 11.12.2007, rel. Min. Denise Arruda, grifou-se].

A competência desta Corte para apreciar este *mandamus* é pacífica, nos termos da alínea *b* do inciso I do art. 18 do seu Regimento Interno, do inciso VI do art. 21 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional e de precedentes anteriores consolidados (Ac. TRESC n. 21.754, de 12.7.2007, n. 20.277, de 7.10.2005 e 20.251, de 26.9.2005, todos de relatoria do Juiz Márcio Luiz Fogaça Vicari).

Quanto à legitimidade ativa, também entendo configurada. A impetrante, na condição de confederação sindical, requer a cobrança de acordo com o disposto nos arts. 589, 590 e 591 da CLT. Pleiteia, portanto, o desconto e repasse da contribuição apenas na parte que lhe caberia nos termos dos referidos dispositivos da CLT. Em caso análogo, a legitimidade ativa da impetrante para pleitear o desconto de contribuição sindical restou reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. ART. 589 DA CLT. DESCONTO. RECOLHIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONFEDERAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE. RECURSO ORDINÁRIO QUE SE DÁ PROVIMENTO [Recurso em Mandado de Segurança n. 24.321/SP, de 19.6.2008, rel. Min. Teori Albino Zavascki].

Quanto ao mérito, alega-se que a negativa da Presidência desta Casa em determinar o desconto da contribuição sindical prevista nos arts. 578 usque 591, da CLT, em face da remuneração paga aos servidores de seus quadros teria violado a legislação pátria acerca da matéria.

Vejamos os fundamentos do ato coator, proferido pelo eminente Presidente desta Casa:

[...] Acolhe-se os bem lançados pareceres das Unidades Técnicas desta Casa — porquanto exarados em consonância com as normas de regência e os princípios constitucionais tributários —, os quais se adota como razão de decidir, deixando de transcrevê-los, por apreço à síntese.



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Primeiro, porque inexiste lei que autorize o desconto de contribuição sindical dos vencimentos de servidores públicos estatutários, porquanto a relação jurídica entre Estado e servidor é regulada pela Lei n. 8.112, de 11.12.1990 - norma que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das Fundações Públicas Federais -, sendo, pois, inaplicável, consoante se extrai do art. 7º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a norma inserta no art. 578 da mesma Lei, o qual estabelece a compulsoriedade da contribuição sindical para os trabalhadores regidos por este último diploma legal.

Tampouco encontra guarida o desconto obrigatório com amparo na Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego n. 1/2008, o que somente poderia ocorrer mediante a sua previsão, originariamente, em lei, haja vista a natureza tributária da referida contribuição.

Ante o exposto, indefere-se o pedido [fl. 76].

Incontroverso, conforme restou consignado no ato coator, que a contribuição em comento possui caráter tributário, como bem ilustra o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

[...] 2. O art. 578 e seguintes da CLT conferem à contribuição sindical compulsória caráter tributário, evidenciando a incidência da obrigação fiscal sobre os participantes de categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas por sindicatos (Precedentes:REsp 881969 / DF, 1ª Turma, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 01/12/2008; REsp. 728.973/PR, 1ª Turma, DJU 10.04.06; REsp. 612.842/RS, 2ª Turma, DJU 11.04.05; RMS 24.796/MG, 1ª Turma, DJU 04.06.08) [...] [STJ, RMS n. 24917/MS de 17.2.2009, rel. Min. Luiz Fux].

A própria impetrante, na inicial, defende essa condição (fl. 10 e seguintes), afirmando que "sob a égide do atual ordenamento pátrio, a contribuição em questão é enquadrada como 'contribuição no interesse de categorias profissionais', de competência exclusiva da União Federal, nos termos do art. 149, caput, da CF/88" (fl. 11).

Importante, entretanto, diferenciar a contribuição sindical — objeto do presente *mandamus*, prevista nos arts. 578 e seguintes da CLT —, da contribuição confederativa prevista na primeira parte do art. 8°, IV, da Constituição. Conforme decidiu a Suprema Corte:

A contribuição confederativa, instituída pela Assembléia Geral - C.F., art. 8, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato. [RE 302513, rel. Min. Carlos Velloso].

Além disso, a contribuição confederativa independe de lei específica para sua cobrança, bastando, conforme prevê o art. 8°, IV, da CF, previsão assemblear para sua cobrança <u>apenas em face de seus associados</u>. Já a contribuição sindical prevista na parte final do art. 8°, IV, e no art. 149, da Carta



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Magna, apesar de possuir previsão constitucional, assim como todos os demais tributos (imposto de renda, contribuição de melhoria, taxas), depende da existência de lei específica para sua cobrança.

E a impetrante, neste feito, requer que o eminente Presidente desta Corte seja compelido a determinar o desconto da contribuição sindical a que se refere a parte final do art. 8°, IV, e o art. 149 da Carta Magna.

A Constituição Federal prevê expressamente, no capítulo I, do Título VI, que trata do sistema tributário nacional, que:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e <u>de interesse das categorias profissionais ou econômicas</u>, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6°, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Por outro lado, o art. 8º, IV, da Constituição reza:

A assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei

Por conseguinte, diante do manifesto caráter tributário da contribuição sindical objeto deste MS, há de se observar o princípio da legalidade que rege o sistema tributário brasileiro, insculpido no art. 150, I, da Carta Magna:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...].

Deste modo, para a autoridade coatora efetuar o desconto pleiteado pela impetrante, necessária, primeiramente, a configuração do fato gerador mediante lei específica. Principalmente porque, neste caso, o eminente Presidente desta Casa está adstrito ao princípio da legalidade da Administração Pública, segundo o qual só é permitido fazer o que a lei autoriza ou determina expressamente. E o art. 45 da Lei 8112/1990, assevera que: "Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento" percebido pelo servidor público. Ou seja, para que a autoridade possa determinar desconto em face da remuneração ou provento percebido pelo servidor, de caráter nitidamente alimentar, necessária a configuração do fato gerador e a existência de imposição legal nesse sentido.

Segundo a impetrante, a base legal para o desconto e cobrança da contribuição seria os arts. 578 e seguintes da CLT, abaixo transcritos, no que interessa a presente controvérsia:



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Art. 578 As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob denominação de "contribuição sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.

Art. 579. A contribuição sindical é devida por todas 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.

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, <u>para</u>
<u>os empregados</u>, qualquer que seja a forma da referida remuneração;

[...]

§ 4º Os agentes ou trabalhadores autônomos e os profissionais liberais, organizados em firma ou empresa, com capital social registrado, recolherão a contribuição sindical de acordo com a tabela progressiva a que se refere o item III.

[...]

- Art. 582. Os *empregadores* são obrigados a descontar, da folha de pagamento **de seus** *empregados* relativa ao mês de março de cada ano, a contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos.
- § 1º Considera-se um dia de trabalho, para efeito de determinação da importância a que alude o item I do Art. 580, o equivalente:
- a) a uma jornada normal de trabalho, se o pagamento ao *empregado* for feito por unidade de tempo;
- b) a 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, se a remuneração for paga por tarefa, empreitada ou comissão.
- § 2º Quando o salário for pago em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.
- Art. 583 O recolhimento da contribuição sindical referente aos <u>empregados</u> e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro [Destaques não constam no original].

Entretanto, respeitando os judiciosos fundamentos contidos na exordial, pela leitura dos referidos dispositivos da CLT, entendo que não se aplicam aos servidores públicos — os quais são regidos pela Lei n. 8.112/1990 —, como prevê expressamente a referida normativa trabalhista (CLT), *verbis*;

KU



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando for em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

[...]

c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições;

Entendo que inaplicáveis as regras da CLT em face dos servidores públicos regidos pela Lei 8112/1990, pois a estes não se aplicam as normas celetistas. Já decidiu o STJ que "o vínculo estabelecido entre poder público e o servidor é estatutário, e não celetista" [STJ. CC 77941/MG. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Terceira Seção. J: 25.4.2007]. Razão pela qual a própria Justiça laboral já afastou sua aplicabilidade em face dos servidores públicos, conforme precedentes abaixo:

Não se vê como possam os servidores públicos estaduais em cotejo ser alcançados pela contribuição sindical compulsória, eis que não afetos às normas celetistas [...] [TRT da 12ª Região, RO n. 00798-2007-042-12-00-0, rel. Sandra Márcia Wambier, 2ª Turma, decisão de 26.8.2008].

[...] Se o regime jurídico vigente no réu é o estatutário e se a pretensão inicial funda-se nos artigos 578 e 579 da CLT, mostra-se de todo inexigível a cobrança da contribuição sindical em face dos servidores públicos estatutários do reclamado, à míngua de previsão legal, uma vez que não se encontram inseridos dentro os sujeitos passivos da aludida contribuição (profissionais liberais, empregadores e empregados) [...] [TRT da 13ª Região, Recurso Ordinário n. 01261-2006-039-03-00-3, decisão de 18.4.2007, ref. Des. Júlio Bernardo do Carmo, 4ª turma].

Ademais, conforme art. 97, III, do Código Tributário Nacional:

Art. 97 - Somente a lei pode estabelecer:

[...]

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo.

Consta, ainda, no art. 108, § 1º do CTN que:

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

I - a analogia;

[...]

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



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

O art. 7º da CLT, é taxativo ao vedar a aplicação dos seus dispositivos aos servidores públicos estatuários, condicionando sua excepcional incidência à existência de expressa determinação legal. Esse artigo, por si só, já seria suficiente para obstar o desconto da contribuição sindical em face dos servidores do TRE/SC, pois a CLT é a única lei, *strictu sensu*, que, segundo a própria impetrante, estaria a definir todos os contornos da contribuição sindical.

Ocorre que, além de o art. 7º prever a inaplicabilidade da CLT em face dos servidores, os arts. 578 e ss do referido diploma também estabeleceram como sujeitos passivos da contribuição sindical <u>apenas os empregados, profissionais liberais, trabalhadores avulsos e autônomos</u>. Não há qualquer menção a servidores públicos. Por conseguinte, apenas empregados, profissionais liberais, trabalhadores avulsos e autônomos são sujeitos passivos da contribuição sindical.

Por outro lado, entendo não ser possível estender o conceito de *empregado*, para abranger também os *servidores públicos*, para efeito de incluir estes como sujeitos passivos de uma obrigação tributária. A utilização da analogia não pode resultar a exigência de tributo (art. 108, § 1°, do CTN).

Principalmente porque a doutrina é pacífica ao distinguir empregados de servidores públicos. De acordo com a CLT, empregado é "toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário" (art. 3°). Empregador, por sua vez, não se confunde com pessoa jurídica de direito público, pois, de acordo com a citada normativa, é "a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço" (art. 2°) ou, ainda, "os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados" (art. 2°, § 1° - empregador por equiparação).

Servidor público é espécie do gênero agente público, e refere-se aos indivíduos titulares de cargos públicos — não empregos públicos —, que guardam relação especial com a Administração, de natureza institucional, gozando, inclusive, de estabilidade após três anos de efetivo exercício. Esses servidores são regidos por estatuto próprio e, conforme visto, não se lhes aplicam os dispositivos da CLT, salvo expressa determinação legal em sentido contrário.

De outra feita, a Constituição Federal de 1988, no seu capítulo VII, artigo 37, que trata da Administração Pública, em sua seção I, referente às disposições gerais, limita-se a garantir "ao servidor público civil o direito à livre associação sindical". Já a seção II, que trata especificamente dos servidores públicos, enumera, no § 3º do art. 39, quais os direitos constitucionais do trabalhador urbano ou rural que se aplicam àqueles; sendo que tal dispositivo constitucional não faz remissão ao art. 8º, IV, da Constituição, que trata, na sua parte final, da contribuição sindical devida pelos demais trabalhadores! Ou seja, a própria Carta Magna, quando quis conferir ao servidor público prerrogativas atribuídas aos



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

trabalhadores em geral, mandou aplicar-lhes apenas alguns preceitos correspondentes, não fazendo remissão à contribuição sindical.

Por conseguinte, não há de se falar em eventual violação à isonomia pela exclusão dos servidores estatutários do recolhimento da contribuição sindical. A igualdade de tratamento pressupõe a igualdade entre empregados e servidores. Entretanto, são categorias desiguais, que não se confundem. Como exemplo, podese citar a decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 492 (Min. Carlos Velloso, DJ de 12/3/1993), o qual reconheceu que a Constituição Federal não assegurou aos servidores públicos o direito à negociação coletiva e ao ajuizamento de dissídios coletivos, devendo seus direitos e garantias ser fixados obrigatoriamente por lei. As relações do servidor público com o Estado são diferentes daquelas que se estabelecem entre empregado e patrão, por isso, não é viável dar-lhes tratamento igual e nem a Constituição o fez. O princípio da isonomia consiste em tratar os desiguais desigualmente!

Deste modo, diante do princípio da tipicidade cerrada, segundo o qual o fato gerador somente se caracteriza pela ocorrência da situação exata definida em lei, correto o ato coator que afastou a interpretação analógica ou extensiva dos arts. 578 e seguintes da CLT, e indeferiu o pleito da impetrante, que pretende estender a aplicação dos referidos dispositivos em face dos servidores desta Casa não sindicalizados.

Cito precedente do Superior Tribunal de Justiça para embasar o entendimento no sentido de que não é possível a tributação com fundamento em interpretação analógica, *verbis*:

[...] O Direito Tributário consagra o princípio da tipicidade fechada, de maneira que, sem lei expressa, não se pode ampliar os elementos que formam o fato gerador, sob pena de violar o disposto no art. 108, § 1º, do CTN [...] [REsp n. 601056/BA, de 9.3.2006, rel. Min. Denise Arruda].

Nesse sentido a lição do renomado tributarista, magistrado federal Leandro Paulsen, verbis: "Tendo em conta que o fundamento legal da contribuição sindical são os arts. 578 e 580 da CLT, só pode ser exigida de servidores celetistas, (...) salvo dispositivo de lei específico que a institua" [PAULSEN, Leandro. Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora; ESMAFE, 2008, p. 153].

Outra "legislação" *latu sensu* citada pela impetrante em sua exordial para fundamentar a cobrança do tributo seria a Instrução Normativa MET n. 1, de 30 de setembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 3 de outubro de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, do seguinte teor:

CONSIDERANDO a necessidade de uniformizar o procedimento de recolhimento da contribuição sindical, prevista nos artigos 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, pela administração pública federal, estadual e municipal;



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO que a exclusão dos servidores estatutários do recolhimento da contribuição sindical viola o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, II da Constituição Federal de 1988;

CONSIDERANDO que os acórdãos proferidos nos RMS 217.851 (sic), RE 146.733 e RE 180.745 do Supremo Tribunal Federal determinam que "facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não cabe excluí-los do regime da contribuição legal compulsória exigível dos membros da categoria";

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido do Supremo Tribunal Federal, vem dispondo que "A lei que disciplina a contribuição sindical compulsória ("imposto sindical") é a CLT, nos arts. 578 e seguintes, a qual é aplicável a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos", conforme os acórdãos dos Resp 612.842 e Resp 442.509;

е

CONSIDERANDO que os Tribunais Regionais Federais também vêm aplicando as normas dos art. 578 e seguintes da CLT aos servidores e empregados públicos, resolve:

Art. 1º 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.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que inviável a exigência de tributo com fundamento em Instrução Normativa, muito menos se expedida pelo Ministério do Trabalho, principalmente porque tal norma não está escorada em lei *strictu sensu* aplicável aos servidores públicos. Tal instrução normativa busca estender a incidência de dispositivos da CLT em face dos servidores públicos, legislação esta que, conforme visto, não pode ser a eles aplicada.

Por outro lado, os Recursos Extraordinários 146.733 e 180.745, mencionados na referida IN, não trataram da contribuição sindical de servidores públicos. Com efeito, o primeiro (RE 146.733) referiu-se à contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, e não há menção ao tributo disciplinado pela CLT em qualquer dos votos. Já o segundo (RE 180.745), limitou-se a debater a recepção, pela Constituição Federal de 1988, da contribuição sindical de não filiados ao sindicato, sem mencionar a situação específica dos servidores públicos estatutários.

Não há como deixar de mencionar a existência de diversos julgados no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, citados na referida instrução normativa inclusive, que amparam o pleito da impetrante pela exigibilidade e aplicabilidade dos artigos 578 e seguintes da CLT em face dos servidores públicos. Entretanto, leitura atenta de referidos precedentes levaram-me à conclusão de que possível ousar divergir. Primeiro, porque nos referidos precedentes do STJ não restou examinada a questão à luz do disposto nos arts. 7°, 2° e 3° da CLT, que expressamente afastam a



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

aplicação em face dos servidores públicos. Por outro lado, tendo em vista a competência do Superior Tribunal de Justiça, limitada à análise de matéria infraconstitucional, a questão não restou analisada pela referida Corte sob o prisma constitucional, restringindo-se ao exame da previsão legal contida nos arts. 578 e seguintes da CLT. Veja-se, por exemplo, o teor da ementa do acórdão proferido pelo STJ no Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.032.721, de 7.10.2008:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. "IMPOSTO SINDICAL". COMPULSORIEDADE DO DESCONTO. POSSIBILIDADE. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE.

- I A controvérsia a ser dirimida restringe-se a saber se existe a possibilidade de compulsoriedade no desconto em folha de pagamento, do denominado "imposto sindical", previsto no art. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.
- II Há legislação específica que determina a compulsoriedade da contribuição sindical, hodiernamente denominada "imposto sindical".
- III Os arts. 578 e seguintes, da CLT, são aplicáveis a todos os trabalhadores de determinada categoria, inclusive aos servidores públicos, observada a unidade sindical e a falta de necessidade de filiação, conforme assentado pela jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, que considerou recepcionada a exação pela atual Constituição Federal.
- IV É compulsório o recolhimento do denominado "imposto sindical" pela Administração Pública. Precedentes: RMS nº 24796/MG, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 04/06/2008; REsp nº 442509/RS, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 14/08/2006; e REsp nº 612.842/RS, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 11/04/2005.
- V A análise de suposta violação a dispositivo constitucional é de competência exclusiva do Pretório Excelso, conforme prevê o artigo 102, inciso III, da Carta Magna, pela via do recurso extraordinário, sendo defeso a esta colenda Corte fazê-lo, ainda que para fins de prequestionamento.
- VI Agravo regimental improvido [Rel. Min. Francisco Falcão, grifou-se].

Há de ressaltar, outrossim, que o STJ apenas passou a decidir, em casos análogos, pela incidência da CLT devido à decisão proferida pelo STF no RMS 21.758, rel. Min. Sepúlveda Pertence. Chega-se a esta conclusão pela leitura do *leading case* no STJ: RMS 18.299/SP, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, DJ de 28.2.2005. Pela leitura de grande parte dos julgados do STJ favoráveis à tese do impetrante, conclui-se que o acórdão no RMS foi fundamental para que assim a Corte Superior passasse a decidir. Ocorre que neste acórdão do Supremo (RMS 21.758), utilizado pelo STJ para decidir pela incidência da contribuição sindical em face dos servidores públicos, não se adentrou na discussão acerca da necessidade de edição de lei específica para cobrança do tributo. Tanto é verdade que o STF, ao julgar o RMS 21.758, **rechaçou a pretensão sindical** pelo fato de o sindicato impetrante não ter conseguido comprovar seu direito à cobrança do tributo, tendo o acórdão se restringido a asseverar que:



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

[...] De minha parte, não tenho dúvida, à vista do art. 8°, IV, in fine, da recepção sob ordem constitucional vigente, do instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 e ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (CF/88, ADIn 1076, med. Cautelar, Pertence, 15.6.94)

Por outro lado, uma vez facultada a formação de sindicatos de servidores públicos (CF, art. 37, VI), não vislumbro suporte jurídico à pretendida exclusão deles do regime da contribuição legal compulsória: nesse sentido, aliás, é o único pronunciamento do Tribunal, ainda que em sede de delibação cautelar (ADIn 962, Galvão, 11.11.93) [...].

Ou seja, simplesmente observou o Supremo, corretamente, que: em primeiro lugar, a contribuição sindical compulsória é exigível de todos integrantes de uma mesma categoria, independente da filiação sindical; em segundo lugar, se é facultada a formação de sindicatos de servidores públicos, possível a instituição de contribuição sindical compulsória. Quanto à possibilidade de instituição de contribuição sindical compulsória em face dos servidores públicos, não há dúvidas, tendo em vista o disposto no art. 149 da CF. Todavia, não se pronunciou sobre relevante aspecto, objeto deste *mandamus* — a necessidade de existência de lei *strictu sensu*, em obediência ao princípio da tipicidade cerrada, para efetivar a cobrança do tributo em face dos servidores —, nem sobre a inaplicabilidade, no caso, da CLT.

Outrossim, no referido RMS 21.785, o Supremo, para justificar a conclusão de que possível a instituição de contribuição sindical compulsória em face dos servidores públicos, citou outro precedente, a ADI 962/PI, da relatoria do Min. Ilmar Galvão. Ocorre que nesta ADI 962/PI, da relatoria do Min. Ilmar Galvão, sequer foi mencionada a Consolidação das Leis do Trabalho, nem tratou da contribuição sindical prevista em seus arts. 578 e seguintes. Referida ADI tratou, em verdade, apenas da contribuição confederativa prevista no art. 8°, IV, da CF, instituída em assembléia geral e passível de ser cobrada apenas dos servidores/empregados, desde que sindicalizados. Entretanto, conforme restou mencionado no início deste voto, não se pode confundir a contribuição confederativa, que não é objeto deste pleito, com a contribuição sindical pleiteada através deste mandamus.

Examinando a questão sob a luz da Constituição, respeitando os judiciosos posicionamentos em contrário, conclui-se pela inexistência de embasamento constitucional para cobrança compulsória do tributo em face dos funcionários públicos não sindicalizados. A partir do momento em que o art. 37, VI, da Constituição, garante aos servidores o direito, e não a obrigação, à livre associação sindical, significa que, para estes que exercem tal direito (à associação), devem se submeter, enquanto não houver lei específica instituidora da exação, somente à regra do artigo 8º, inciso IV, da Carta Magna, o qual prevê a cobrança da contribuição para "custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva". Entretanto, nestes casos, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal,



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

a cobrança da contribuição é exigível somente em face daqueles servidores filiados ao sistema sindical, *in verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA - CF, ART. 8°, IV - AUTO-APLICABILIDADE - NECESSIDADE DE FILIAÇÃO À ENTIDADE SINDICAL - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL - AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO - CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO [Ag.Reg. no Agravo de Instrumento n. 657.096-7/RS, de 26.7.2007, rel. Min. Celso de Mello, grifos no original].

Do corpo do citado acórdão, colhe-se a seguinte passagem:

[...] Com efeito, a Constituição da República, ao delinear o estatuto jurídico das organizações sindicais, instituiu, em favor destas, a possibilidade de, mediante deliberação de suas assembléias gerais, fixarem contribuição destinada ao "custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei" (art. 8°, IV).

Embora eminente autores sustentem que todos os integrantes da categoria representada pelo organismo sindical estão sujeitos ao recolhimento da contribuição em referência, independentemente de serem, ou não, filiados ao sindicato respectivo [...], a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – interpretando a norma inscrita no art. 8°, IV, da Constituição – proclamou que a contribuição confederativa é somente devida por aqueles que efetivamente sejam associados à entidade sindical.

Esse entendimento jurisprudencial, que se apóia em sucessivas decisões proferidas por ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal (RE 178.927/AC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – RE 194.788/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – RE 198.092/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v. g.), enfatiza — com fundamento no postulado constitucional que garante a liberdade de associação — que a contribuição confederativa, fixada por deliberação da assembléia geral das organizações sindicais, não se reveste de caráter tributário e somente se mostra exigível àqueles que se achem formalmente filiados ao sindicato (RTJ 166/355-356 – RTJ 174/287 – RTJ 175/1195) [...] [Grifos no original].

A Súmula n. 666, da Suprema Corte, regulamentou a questão, dispondo que "A contribuição confederativa de que trata o art. 8°, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo". Ocorre que o pleito da impetrante não é no sentido de ser cobrada referida contribuição confederativa em face dos servidores desta Casa, razão pela qual deixo de examinar a questão sob tal prisma.

Concluo asseverando que a mera existência de alguns precedentes judiciais, sem efeitos vinculantes e *erga omnes*, ao meu ver, não legitimam a cobrança compulsória do tributo. Cabendo ressaltar, inclusive, que os servidores,



MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

verdadeiros interessados na questão, pois serão eles, ao final, quem irão arcar com o tributo, em momento algum se manifestaram nos precedentes jurisprudenciais favoráveis à tese da impetrante. Tenho tal fato como de extrema relevância. Pois o Sindicato tem litigado, nestas lides, contra a autoridade que deixa de determinar o desconto. Ocorre que, quando a questão é submetida às Cortes Superiores, o Sindicato passa a litigar contra a pessoa jurídica de direito público a qual está vinculada a autoridade coatora. E, nestes casos, como não há interesse público relevante a justificar uma efetiva atuação da pessoa jurídica de direito público de forma enfática quando do julgamento pelas Cortes Superiores, os sindicatos, quando do julgamento, acabam levando considerável vantagem no poder de convencimento dos Julgadores. Também chama a atenção o fato de que, se adotado o fundamento trazido pela impetrante, concluir-se-ia que o tributo em questão seria devido desde a edição da Carta Magna; sendo de se estranhar que, somente agora, os Sindicatos estejam pretendendo a cobrança do tributo. Eis porque, respeitando sempre o entendimento contrário, ouso, humildemente, dizer que a questão sub judice ainda não restou apreciada pelas Cortes Superiores levando em consideração os aspectos fáticos e os dispositivos constitucionais e legais mencionados no presente voto.

Por fim, há de se ressaltar que a impetrante, apesar de alegar, não juntou prova pré-constituída no sentido de ser ela a confederação sindical que teria direito à arrecadação do tributo. Para tanto, haveria necessidade de juntar documento no sentido de ser ela a única entidade de terceiro grau representativa da categoria profissional dos servidores públicos civis do Poder Judiciário. Apesar da exordial fazer menção, às fls. 05, de que teria acostado documento comprovando "registro sindical do Ministério do Trabalho e Emprego", que certificaria tal condição, não o encontrei, de modo que, por se tratar de mandado de segurança, haveria necessidade de juntar prova pré-constituída demonstrando seu direito líquido e certo, o que também não ocorre no presente caso.

Isto posto, ante a inexistência de prova pré-constituída do direito líquido e certo e a ausência de previsão legal expressa para o desconto da contribuição sindical em face dos servidores públicos não sindicalizados, entendo correta a fundamentação e conclusão do ato coator, pelo que denego a ordem pleiteada.

É como voto.



TRESC	
FI.	
IFI.	

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA - PROCESSO ADMINISTRATIVO SGP N. 165/2009 - LIMINAR

RELATOR: JUIZ RAFAEL DE ASSIS HORN

IMPETRANTE(S): CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL -

CSPB

ADVOGADO(S): FERNANDO ARTUR RAUPP; TIAGO CEDRAZ; ALYSSON SOUSA MOURÃO; RICARDO MIRANDA BARCIA FILHO; JOEL DE MENEZES NIEBUHR; PEDRO DE MENEZES NIEBUHR; ALESSANDRO BALBI ABREU; ANDRÉ LIPP PINTO BASTO LUPI; LUIZA CRISTINA VALENTE ALMEIDA; BRUNO DE CARVALHO GALIANO; SÉRGIO TOURINHO DANTAS; PATRÍCIA HELENA TAVARES DOMINGOS DOS SANTOS; ARY CÉSAR INTERAMINENSE RODRIGUES; ANGELA OLIVEIRA BALEEIRO; LETICIA TOURINHO DANTAS KRUSCHEWSKY; ALICE SIBELE ALMEIDA DA ROCHA; FELIPE GUSTAVO DE ÁVILA CARREIRO; ROMILDO OLGO PEIXOTO JÚNIOR; THIAGO MANZONI; RODRIGO MOLINA

IMPETRADO(S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA

PRESIDENTE DA SESSÃO: JUIZ CLÁUDIO BARRETO DUTRA PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL: CLAUDIO DUTRA FONTELLA

Decisão: à unanimidade, denegar a ordem, nos termos do voto do Relator. O Juiz Odson Cardoso Filho presidiu o julgamento, em razão do impedimento do Juiz Cláudio Barreto Dutra. Presentes os Juízes Eliana Paggiarin Marinho, Samir Oséas Saad, Rafael de Assis Horn e Heitor Wensing Júnior.

SESSÃO DE 01.12.2009.



ר	RESC
FI.	
' ''	

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA (MS) N. 37 - MATÉRIA ADMINISTRATIVA - PROCESSO ADMINISTRATIVO SGP N. 165/2009 - LIMINAR

RELATOR: JUIZ RAFAEL DE ASSIS HORN

IMPETRANTE(S): CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL -

CSPB

ADVOGADO(S): FERNANDO ARTUR RAUPP; TIAGO CEDRAZ; ALYSSON SOUSA MOURÃO; RICARDO MIRANDA BARCIA FILHO; JOEL DE MENEZES NIEBUHR; PEDRO DE MENEZES NIEBUHR; ALESSANDRO BALBI ABREU; ANDRÉ LIPP PINTO BASTO LUPI; LUIZA CRISTINA VALENTE ALMEIDA; BRUNO DE CARVALHO GALIANO; SÉRGIO TOURINHO DANTAS; PATRÍCIA HELENA TAVARES DOMINGOS DOS SANTOS; ARY CÉSAR INTERAMINENSE RODRIGUES; ANGELA OLIVEIRA BALEEIRO; LETICIA TOURINHO DANTAS KRUSCHEWSKY; ALICE SIBELE ALMEIDA DA ROCHA; FELIPE GUSTAVO DE ÁVILA CARREIRO; ROMILDO OLGO PEIXOTO JÚNIOR; THIAGO MANZONI; RODRIGO MOLINA

IMPETRADO(S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA

PRESIDENTE DA SESSÃO: JUIZ CLÁUDIO BARRETO DUTRA PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL: CLAUDIO DUTRA FONTELLA

Decisão: foi assinado o Acórdão n. 24.238, referente a este processo. Presentes os Juízes Odson Cardoso Filho, Julio Guilherme Berezoski Schattschneider, Samir Oséas Saad, Rafael de Assis Horn e Heitor Wensing Júnior.

SESSÃO DE 02.12.2009.