

---

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - CONSELHEIRO 0002486-31.2013.2.00.0000**

**Requerente:** Hermano Torreiro de Carvalho Cavalcante Lins

**Interessado:** Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - Cspb

**Requerido:** Conselho da Justiça Federal

---

**EMENTA**

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMPULSÓRIA. DESCONTO EM FOLHA. SERVIDORES ESTATUÁRIOS. EXIGIBILIDADE. PRECEDENTES.**

1. Contribuição Sindical é exigível por todos os trabalhadores de determinada categoria, independentemente de filiação sindical e da condição de servidor público celetista ou estatutário, conforme arts. [578](#) e seguintes da [CLT](#).
2. Precedentes. Entendimento sedimentado na jurisprudência dos Tribunais Superiores - Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.
3. Pedido que se julga improcedente.

**RELATÓRIO**

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO

(RELATORA)

Trata-se de Pedido de Providências, com pedido liminar, formulado por Hermano Torreiro de Carvalho Cavalcante Lins contra decisão do Conselho da Justiça Federal que autorizou o desconto em folha, de todos os servidores dos Tribunais Regionais Federais, de parcela relativa à contribuição sindical compulsória.

Alega, em síntese, que inexistente previsão legal para o pagamento de contribuição compulsória que não foi autorizada pelos servidores e que, portanto, não poderia o Conselho da Justiça Federal proceder ao desconto.

O então Relator, o eminente Conselheiro Neves Amorim, deferiu o pedido liminar, determinando o bloqueio provisório dos valores descontados, com respectiva suspensão do repasse para a entidade sindical, até o julgamento final do presente feito (DEC32).

A medida liminar foi apreciada e ratificada pelo Plenário desta Casa, em 28 de maio de 2013, por ocasião da 170ª Sessão Ordinária (CERT42).

Foi determinada a inclusão, no presente Pedido de Providências, da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, na condição de interessada (DESP39). Apesar de devidamente intimada para se manifestar, a CSPB permaneceu inerte.

Em nova rogativa (REQ40), o requerente solicitou a inclusão dos Presidentes do STM, TST, TSE, STJ e STF, como partes interessadas no feito, bem como reiterou o pedido principal. Posteriormente, juntou Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN/CAT/Nº 1069/2009, consubstanciado na *“inconstitucionalidade deste tributo, e que impede a cobrança da instituição deste tributo ilegal sobre os servidores estatutários”*, em razão de não ter sido instituído por lei (REQ46).

## **É O RELATÓRIO.**

### **VOTO**

Preliminarmente, quanto ao pedido de inclusão de outros órgãos do Poder Judiciário, na condição de interessados, **indefiro** sob o argumento de que não há porque, este Conselho Nacional de Justiça, instar as referidas Cortes a se manifestarem, porquanto já existem elementos suficientes capazes de formarem o convencimento desta Relatora.

O caso em comento fora examinado, anteriormente, pelo e. Conselheiro Neves Amorim, por ocasião da análise do pedido liminar. Na oportunidade, embora a decisão tenha sido proferida em apreciação de medida cautelar, sistematicamente e, com bastante propriedade, o então Relator adentrou ao mérito da questão com fundamentos robustos, nos seguintes termos:

*“(...) A contribuição sindical anual (imposto sindical), prevista no art. 8º, IV, da Constituição Federal de 1988, foi prevista originariamente pela Constituição de 1937, que, inspirada no modelo sindical do governo fascista italiano, autorizava os sindicatos regularmente reconhecidos pelo Estado a “impor contribuições” aos seus associados.*

*Atualmente, é tratada nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, que a considera 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” (art. 579 c/c o art. 591 da CLT), mesmo que não filiados ao sindicato respectivo, dada a natureza heterônoma da contribuição.*

*A questão aqui em comento cuida de examinar a obrigatoriedade ou não do recolhimento da tratada contribuição sindical por parte dos servidores públicos estatutário.*

*Como externado na decisão inicial, apesar de inexistir lei específica no âmbito do serviço público, existe no Supremo Tribunal Federal precedente que reconhece a possibilidade do recolhimento da contribuição sindical por parte dos servidores*

*públicos, observando-se, por evidente, o princípio da unicidade sindical.*

*"Sindicato de servidores públicos: direito à contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 seguintes), recebida pela Constituição (art. 8º, 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 do art. 578 e seguintes, CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADI 1.076-MC, Pertence, 15-6-1994). 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 (ADI 962, 11-11-1993, Galvão)." (RMS 21.758, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 20-9-1994, Primeira Turma, DJ de 4-11-1994.)*

*"O cancelamento do desconto, em folha, da contribuição sindical de servidor público do Poder Judiciário, salvo se expressamente autorizado, encerra orientação que, prima facie, se revela incompatível com o princípio da liberdade de associação sindical, que garante aos sindicatos o desconto automático daquela parcela, tão logo haja a filiação e sua comunicação ao órgão responsável pelo pagamento dos vencimentos." (ADI 962-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 11-11-1993, Plenário, DJ de 11-2-1994.)*

*Igual entendimento vem sendo seguido, com iguais fundamentos, pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1225944/RS, Min. Mauro Campbel Marques, mai/11).*

*Não obstante, tendo em conta que o fundamento legal da contribuição sindical são os arts. 578 a 580 da CLT, reconhece-se na doutrina e na jurisprudência esparsa o entendimento de que só pode ser exigida de servidores celetistas, e não daqueles vinculados a regimes próprios como a maioria dos servidores públicos, salvo dispositivo de lei específico que a institua.*

*“...não vejo como possa prosperar a ação contra municipais estatutariamente vinculados, ao passo que a pleiteada contribuição sindical é ônus exclusivo de celetistas, portanto vinculados à CLT, tanto que prevista nesta, o que, decididamente, não é a hipótese dos autos” (exceto de voto do Des. Roque Joaquim Volkweiss por ocasião do julgamento do REO 599 211 588 pela 1ª Câm. Cív. Do TJRS em abr/00)*

**EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL SOB REGIMENTO ESTATUTÁRIO. DESCONTO EM FOLHA DA “CONTRIBUIÇÃO SINDICAL” PREVISTA NOS ARTIGOS 149 DA CF E 579 DA CLT. LIBERDADE SINDICAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA.**

*A contribuição sindical prevista no art. 579 da CLT só é cabível na adoção do regime jurídico da CLT, não no estatutário, dada a inexistência de lei própria, sendo inaplicável ao ente público a regulamentação trabalhista consolidada. A “contribuição confederativa” anual, prevista no art. 8º, IV, da CF, só é compulsória para os filiados ao sindicato, dada a liberdade sindical garantida nos art. 5º, XVII e 8º, V da CF (Processo n.º 1.0027.00.009810-6/001; Relator: Des. Carreira Machado; 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; Data de publicação: 10/05/2005)*

*Na doutrina, o Professor Sérgio Pinto Martins, em sua obra “Contribuições Sindicais”, 5ª edição, Ed. Atlas, 2009, pág. 49, disserta que:*

*“O art. 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 § 3º do art. 39 da Lei Maior não faz remissão ao art. 8º da Constituição. Há necessidade, portanto, de lei própria para exigir a contribuição sindical de funcionários públicos. Sem lei, não poderia ser exigida a contribuição sindical de funcionários públicos, salvo dos empregados públicos que são regidos pela CLT”*

*Como visto, apesar da firme manifestação da Suprema Corte, existe pequeno dissenso com relação ao recolhimento da contribuição sindical obrigatória por parte dos servidores públicos.*

*O próprio Conselho da Justiça Federal, ao prestar suas informações, noticia que os pareceres apresentados pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento (Parecer MP/CONJUR/FB/n.778-3.27/2010) e pelo Consultor-Geral da União (DECOR/CGU/AGU/n. 70/2010) junto ao DOC15 noticiaram “não ser pacífico no Supremo Tribunal Federal a possibilidade de cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos civis”.*

*No PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº 340-3.26/2008, a Advocacia-Geral da União destaca que:*

*“Como se pode observar, a consulta cinge-se à análise da regularidade da cobrança da contribuição sindical do servidor público federal. De início, deve-se destacar que a referida contribuição, também conhecida como “imposto sindical”, tem natureza tributária e, portanto, deve ser instituída por lei. Nesse contexto, a Consolidação das Leis do Trabalho, doravante denominada CLT, define os seus contornos nos arts. 578 e seguintes.*

*Sucedo, todavia, que a CLT se aplica apenas aos trabalhadores celetistas, não podendo ser estendida aos servidores estatutários que, como trivialmente sabido, gozam de regime próprio, regulamentado pela Lei n.º 8.112/90...”*

*Ao final, o parecer registra, ainda, que:*

*“Como se vê, o Supremo Tribunal Federal ainda não firmou orientação em relação à possibilidade de se cobrar dos servidores estatutários a contribuição sindical. Esse tema, inclusive, está em via de ser apreciado pela Corte Suprema, porquanto o Min. Relator Ricardo Lewandowski, em decisão monocrática preferida nos autos do AI 710.138-MG, considerou o tema questão relevante, a ensejar a subida dos autos principais para melhor exame da matéria”.*

*Como pontuado, verifica-se que o tema vem comportando, ainda, questionamentos juntos aos Tribunais, inclusive e particularmente com debate presente junto ao Supremo Tribunal Federal. O debate também ainda pende de apreciação pelo próprio CJF, como se percebe nos autos do Processo Eletrônico n.º CF-PES-2012/00181 onde, apesar de constar o voto do Conselheiro Relator, encontra-se suspenso em razão do pedido de vistas do Presidente.*

*A essas ponderações, deve-se acrescentar que subsiste, no âmbito do Judiciário Federal, dúvida acerca da regulamentação da competência para a definição da política de descontos salariais dos servidores públicos. Com efeito, pela leitura do art. 25, da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, é possível defender que a competência para definir se incide na folha de pagamentos dos servidores do Poder Judiciário o imposto sindical cabe ao Supremo Tribunal Federal. (...).”*

Não obstante, são vigorosos os fundamentos esposados no Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN/CAT/Nº 1069/2009 (DOC47), embasados nas diferenças entre os regimes jurídicos a que estão sujeitos os “*empregados*” e os “*servidores públicos*”, visto que os trabalhadores da iniciativa privada são os legítimos sujeitos passivos da contribuição sindical, prevista nos incisos II e III do art. 580 da Consolidação das Leis do Trabalho.

De acordo com o aludido Parecer, a contribuição sindical estabelecida, que se apresenta na forma de tributo, não poderia ser cobrada dos servidores públicos, uma vez que os dispositivos celetistas não lhes são aplicáveis. De forma equivocada, os servidores seriam considerados, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sujeitos passivos do tributo, de forma análoga aos demais contribuintes.

De outra sorte, considerando-se a modalidade de recolhimento determinada, extensivamente, pelo Conselho da Justiça Federal, baseada na Instrução Normativa nº 1, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o tratamento conferido aos servidores públicos deve sim ser equiparado aos trabalhadores elencados nos incisos II e III, do art. 580 da CLT. Vejamos:

*“Art. 580 - A contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e consistirá:*

*I - Na importância correspondente à remuneração de um 1 dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração.*

*II - Para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, numa importância correspondente a 30% do valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical, arredondada para Cr\$ 1,00 a fração porventura existente.*

*III - Para os empregadores, numa importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas(...)” (grifamos).*

Eis o teor da referida Instrução Normativa:

*“INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 30 DE SETEMBRO DE 2008*

*Dispõe sobre a cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos.*

*O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, II, da Constituição Federal; e CONSIDERANDO a competência estabelecida no artigo 610 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que permite a este Ministério a expedição de instruções referentes*

*ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical;*

*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;*

*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, 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; e*

*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 empregado 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." (grifamos)*

Apesar da consistência da fundamentação esposada pelo Conselheiro Neves Amorim, esta Relatora, no mérito, diverge do referido entendimento. Explico.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que se revela exigível dos servidores públicos civis a contribuição sindical prevista no art. 8º, VI, "in fine", da Constituição. Vejamos:

***E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL (CF, ART. 8º, IV, "IN FINE") - SERVIDOR PÚBLICO - EXIGIBILIDADE - PRETENDIDA IMPOSIÇÃO DE MULTA -***

*AUSÊNCIA DE INTUITO PROCRASTINATÓRIO - ATITUDE MALICIOSA QUE NÃO SE PRESUME - INAPLICABILIDADE DO ART. 18 E DO § 2º DO ART. 557 DO CPC - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrou entendimento no sentido de que se revela exigível dos servidores públicos civis a contribuição sindical prevista no art. 8º, IV, "in fine", da Constituição. Precedentes. - A mera circunstância de a parte recorrente deduzir recurso de agravo não basta, só por si, para autorizar a formulação de um juízo de desrespeito ao princípio da lealdade processual. É que não se presume o caráter malicioso, procrastinatório ou fraudulento da conduta processual da parte que recorre, salvo se se demonstrar, quanto a ela, de modo inequívoco, que houve abuso do direito de recorrer. Comprovação inexistente, na espécie.*

*(RE 413080 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/06/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-06 PP-01279 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 197-201)*

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. Art. 8º, IV, da Constituição Federal. I. - A contribuição sindical instituída pelo art. 8º, IV, da Constituição Federal constitui norma dotada de auto-aplicabilidade, não dependendo, para ser cobrada, de lei integrativa. II. - Compete aos sindicatos de servidores públicos a cobrança da contribuição legal, independentemente de lei regulamentadora específica. III. Agravo não provido.*

*(AI 456634 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2005, DJ 24-02-2006 PP-00033 EMENT VOL-02222-06 PP-01089)*

Nessa mesma esteira, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou o seu posicionamento:

*MANDADO DE SEGURANÇA - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL - SERVIDORES PÚBLICOS - OBRIGATORIEDADE - AUSÊNCIA DE MÁCULA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - RECURSO NÃO PROVIDO.*

*1. Resta sedimentado na jurisprudência do STJ o entendimento de que a contribuição sindical, prevista nos arts. [578](#) e seguintes da [CLT](#) é devida por todos os trabalhadores de determinada categoria, independentemente de filiação sindical e da condição de servidor público celetista ou estatutário.*

*2. Recurso ordinário não provido.*

*(RMS 37228 GO - 2012/0036581-5. Rel. Min. Eliana Calmon.*

*Julg: 13/08/13. DJe 20/08/13)*

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO REGIMENTAL. RECURSO*

*ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDOR PÚBLICO. COBRANÇA. POSSIBILIDADE. ART. 535 DO CPC . OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. VERBETE N. 284 DA SÚMULA DO STF. FUNDAMENTOS NÃO IMPUGNADOS. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 283 DA SÚMULA DO STF. - Inexiste violação do art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido decide as questões postas. - A deficiência na fundamentação do apelo por ausência de demonstração da ofensa alegada enseja a aplicação do verbete n. 284 da Súmula do STF. - Não impugnados os fundamentos do acórdão recorrido, incide no caso enunciado n. 283 da Súmula do Supremo Tribunal Federal. - O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que os servidores **públicos** estão sujeitos à **contribuição sindical**. Agravo regimental improvido.*

*(EDcl no REsp 1207858 AC 2010/0160038-6 – Rel. Min Cesar Asfor Rocha. Julg. 20/03/12. DJe 30/03/12)*

Com efeito, a contribuição sindical é o valor devido às entidades sindicais por todos aqueles que participam de categorias profissionais, econômicas ou de profissões liberais, devidamente disciplinada no art. 578 e seguintes da CLT.

Trata-se, assim, de uma prestação pecuniária compulsória, que tem por finalidade o custeio de atividades essenciais do sindicato e outras previstas em lei, cuja natureza jurídica tributária, consubstancia-se nos interesses de categoria profissional, de acordo com o art. 149 da Constituição da República.

A natureza tributária da contribuição sindical surge a partir da sua inserção na previsão do art. 3º do CTN, o qual estabelece:

*“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.*

Sendo assim, a doutrina majoritária, ao explicar a natureza jurídica do instituto, prende-se à definição jurídica de tributo e demonstra a sua inclusão no conceito. Nesse mesmo sentido também se orienta a jurisprudência predominante, nos tribunais superiores, conforme anteriormente demonstrado.

A contribuição sindical deve ser exigida de todos os trabalhadores vinculados à atividade, ainda que não tenham vinculação à entidade sindical, conforme

previsão legal inserida na CLT, que determina que essa contribuição será exigida uma vez ao ano, e deverá ser obrigatoriamente recolhida pelo empregador, ou seja, independentemente de sua vontade.

Dessa feita, a Contribuição Sindical, que encontra seu fundamento constitucional no art. 149, da CRFB, e sua previsão legal nos art. 578 e seguintes, da CLT, preenche todos os requisitos exigidos pelo Código Tributário Nacional para ser considerado um tributo.

Assim, o instituto da contribuição sindical tem fundamento tanto na Constituição da República, como na CLT, que preveem a participação de profissionais liberais, autônomos, empregados e empresas na manutenção do sistema sindical, enquadrando-se nesse rol, de acordo com o entendimento dos Tribunais Superiores, os servidores públicos civis.

Por tudo isso, é justo concluir que a cobrança sindical é legal, porquanto foi recepcionada constitucionalmente, além de ser este o entendimento sedimentado pela jurisprudência dominante.

Pelo exposto, **julgo improcedente** o presente Pedido de Providências, determinando o imediato desbloqueio dos valores descontados, e a volta regular do repasse das contribuições sindicais compulsórias, para a entidade sindical.

Intimem-se. Cópia da presente, servirá como ofício.

Após, archive-se.

Brasília, 17 de fevereiro de 2014.

**ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO**  
**Conselheira**

Esse Documento foi Assinado Eletronicamente por ANA MARIA DUARTE  
AMARANTE BRITO em 18 de Fevereiro de 2014 às 08:42:23

O Original deste Documento pode ser consultado no site do E-CNJ. Hash:  
a823a0d3c4d4d77d389dd060f722b57c