

PARECER

Consulta-nos o Sr. Vilson João Weber, DD. Coordenador da Regional da Grande Santa Rosa, indaga sobre a cobrança da contribuição sindical, frente ao não recolhimento do chamado "imposto sindical" por detentores de cargo em comissão e profissionais liberais concursados na urbe.

1. No ordenamento jurídico pátrio, são três as espécies de contribuições que constituem fonte de receita sindical: (a) contribuição sindical; (b) contribuição confederativa, e (c) contribuição assistencial.

A contribuição sindical (Constituição Federal, art.149) é obrigatória e devida por todos aqueles que participam de uma determinada categoria econômica ou profissional (como empregado), ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato, conforme previsão do art. 578 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Essa contribuição sindical será recolhida, de uma só vez, anualmente, e atingirá a todos os integrantes de determinada categoria econômica ou profissional, independentemente de filiação ao sindicato.

A contribuição confederativa, de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, será fixada em assembléia geral, independentemente da contribuição prevista em lei (que é a contribuição sindical), e será destinada ao custeio do sistema confederativo de representação sindical. Será a assembléia geral da entidade que a fixará e essa contribuição não atingirá aos não-filiados ao sindicato, matéria esta que já sedimentada sumularmente pelo Supremo Tribunal Federal¹.

A contribuição assistencial é devida àquelas empresas filiadas ao sindicato.

¹ 666 - A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

Nessa análise, interessa abordar a origem da contribuição sindical como tributo sindical e a sua abrangência para os servidores estatutários.

A chamada contribuição sindical ostenta o termo “contribuição” em função de seu caráter tributário e, por isso, pode ser imposta, prerrogativa essa instituída constitucionalmente pelo art. 149:

Art. 149. **Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais**, de intervenção no domínio econômico e **de interesse das categorias profissionais ou econômicas**, 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, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Por tratar-se de um tributo e sujeitar-se ao regime geral dos tributos (Sistema Tributário Nacional), a contribuição sindical possui caráter compulsório, independentemente da vontade dos integrantes da categoria profissional, sejam eles sindicalizados ou não.

Com efeito, a União, por meio da CLT, impôs a obrigatoriedade da contribuição sindical para os trabalhadores abrangidos pelo regime celetista, assim dispondo:

Art. 579. A contribuição sindical 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 art. 591. (Redação dada

pelo Decreto-lei nº 229, de 28.02.67)

(...)

Art. 591. Inexistindo sindicato, o percentual previsto no item III do artigo 589 será **creditado à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.**

O fato é que o Município é ente constitucionalmente instituído (Constituição Federal, art. 30, I), com autonomia para administrar os seus servidores e dispor sobre a legislação local, podendo disciplinar sobre o regime jurídico aplicável (Constituição Federal, art. 39), sem qualquer vinculação com a CLT. Esse é o posicionamento que se aplicava aos servidores:

SINDICATO DE CLASSE – SERVIDOR PÚBLICO – CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – COBRANÇA – ART. 8 – INC. IV – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – INTERPRETAÇÃO ANALÓGICA – ART. 580 – CLT – INVIABILIDADE – SINDICATO – CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – **Inviável é a Cobrança da contribuição sindical aos servidores Públicos regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos e não pela Consolidação das Leis do Trabalho. Para a Cobrança da contribuição sindical se faz necessária a existência de lei, conforme prevê o inciso IV, do art. 8, da Constituição da República.** Inviável é invocar-se a analogia para fazer incidir a norma do art. 580 da CLT, que reconhece como obrigatória a contribuição sindical, para regular a relação entre Estado e o servidor público. **Os preceitos constantes da CLT não se aplicam aos Funcionários Públicos** (cf. art. 7, "c"). Provimento ao Apelo. (TJRJ – AC 4515/96 – Reg. 030997 – Cód. 96.001.04515 – Capital – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Paulo Sérgio Fabião – J. 18.02.1997)

MANDADO DE SEGURANÇA – SINDICATO – RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA A PREFEITURA MUNICIPAL – **Desconto compulsório que só alcança os servidores**

celetistas e aqueles sindicalizados. Servidores municipais não sindicalizados. Falta de autorização para desconto anual na folha de pagamento. **Falta de previsão legal para o desconto da contribuição de um dia de trabalho para funcionários públicos estatutários.** Situação não prevista no art. 37, VI, da Constituição Federal. Profissionais liberais não obrigados ao recolhimento da contribuição. Art. 585 da CLT. Interpretação do art. 8º, inc. IV da Constituição Federal e 580 e seguintes da CLT. Sentença que denegou a segurança mantida. Inexistência de ofensa a direito líquido e certo do impetrante. Recurso improvido. (TJSP – AP 121.346.5/0-00 – 9ª C.Fér. – Rel. Des. Antônio Rulli – J. 31.01.2001)

Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), ao ser alvo de semelhante notificação, exarou parecer sobre o tema – Parecer nº 65/2001 – no qual, analisando o mérito da contribuição compulsória, assim concluiu:

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

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, vênia permitida, da posição do

Supremo Tribunal Federal, com suporte nos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais anteriormente elencados.

Ocorre, entretanto, que a matéria foi vencida pelos Tribunais que têm decidido pela compulsoriedade do pagamento a todos os servidores públicos, sem restrições. É o que se pode depreender das decisões seguintes:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - DECADÊNCIA - INOCORRÊNCIA - CONTRIBUIÇÃO SINDICAL ("IMPOSTO SINDICAL") – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - RECOLHIMENTO COMPULSÓRIO. 1. Não se configura a decadência se o writ foi impetrado antes de escoado o prazo de cento e vinte dias da efetiva lesão de direito líquido e certo do impetrante. **2. A lei específica 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**, observada a unicidade sindical e a desnecessidade de filiação, **segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, que considerou recepcionada a exação pela atual Constituição Federal. 3. É obrigatório o recolhimento do "imposto sindical" pela Administração Pública Municipal a pedido de qualquer das entidades incluídas no rol dos beneficiários da importância da arrecadação, como previsto no art. 589 da CLT. 4. Recurso especial improvido.(STJ, Resp 612.842/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 17/02/2005, DJ 11/04/2005)

SINDICATO DE SERVIDORES PUBLICOS: DIREITO A CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMPULSORIA (CLT, ART. 578 SS.), RECEBIDA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 8., IV, IN FINE), CONDICIONADO, POREM, A SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA UNICIDADE. 1. A Constituição de 1988, a vista do art. 8., IV, in fine, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsoria, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1.076, med.cautelar, Pertence, 15.6.94). **2.**

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 (ADIn 962, 11.11.93, Galvão).

3. A admissibilidade da contribuição sindical imposta por lei é inseparável, no entanto, do sistema de unicidade (CF, art. 8., II), do qual resultou, de sua vez, o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, a falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho (MI 144, 3.8.92, Pertence). 4. Dada a controversia de fato sobre a existência, na mesma base territorial, de outras entidades sindicais da categoria que o impetrante congrega, não há como reconhecer-lhe, em mandado de segurança, o direito a exigir o desconto em seu favor da contribuição compulsória pretendida. (STF, RMS 21758/DF – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em 20/09/1994, DJ 04-11-1994)

O Tribunal de Justiça Gaúcho (TJRS) também vem firmando esse entendimento, conforme o teor da seguinte decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. MUNICÍPIO DE MONTE BELO DO SUL. FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL/FESISMERS. OBRIGATORIEDADE DO DESCONTO. **ARTS. 579, 580 E 582 DA CLT.** ART. 8º, IV, IN FINE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Ressalvada a contribuição confederativa, permanece a obrigatoriedade da contribuição sindical para todos os integrantes da categoria definida em lei, independe de regime jurídico ou de filiação,** devendo ser recolhida, de uma só vez, anualmente, correspondendo a remuneração de um dia de trabalho. Inativos. Exclusão. Preliminar não conhecida por unanimidade. Apelação parcialmente provida por maioria. (TJ/RS, Segunda Câmara Cível, Apelação nº 70008695207, Rel. Des. Roque Joaquim Volkweiss, julgado em 03/11/2004)

Diante das posições adotadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como pelo Tribunal de Justiça Gaúcho, verifica-se que o agente público está compelido à referida contribuição, devendo ocorrer o desconto e a remessa dos valores ao sindicato da sua categoria profissional (servidores públicos).

No que tange à contribuição dos servidores detentores de cargo em comissão, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA – CONTRIBUIÇÃO SINDICAL – SERVIDORES PÚBLICOS – APOSENTADOS – CARGO EM COMISSÃO – 1. Não é de ser conhecido recurso que se insurge contra pretensão que não foi objeto da inicial nem deferida na sentença por falta de interesse em recorrer. **2. Os servidores públicos municipais em atividade, ainda que titulares de cargo em comissão, estão sujeitos ao recolhimento da contribuição sindical, já que integram categoria profissional. Art. 579 da CLT.** Recurso conhecido, em parte, e provido, em parte. Sentença confirmada, quanto ao mais, em reexame necessário. (TJRS – Proc. 70009054040 – 22ª C.Cív. – Relª Desª Maria Isabel de Azevedo Souza – J. 10.08.2004)

Já os contratados temporariamente, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, são equiparados aos servidores públicos, em termos de assegurar determinados direitos, quando existir previsão em lei garantindo a aplicação de direitos previstos no Estatuto dos Servidores ou na CLT, conforme o regime de trabalho adotado. É o que a doutrina denomina de “servidores submetidos a regime jurídico administrativo especial”.

Hely Lopes Meirelles, nesse sentido, esclarece:

Os contratados por tempo determinado são os servidores públicos submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral de previdência social. Sujeitam-se, pois, a regime diverso do estatutário e do trabalhista. A

contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Fora daí tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à constituição².

Por conseguinte, estariam abrangidos pela categoria, devendo incidir a contribuição sindical.

Os secretários municipais estão compreendidos no conceito *latu sensu* de servidores públicos, pertencendo, portanto, à categoria de servidores públicos, muito embora exista divergência doutrinária acerca da sua natureza jurídica haja vista o seu tratamento como agentes políticos.

Nesse sentido, o doutrinador Hely Lopes Meirelles refere:

Servidores públicos municipais, ou, simplesmente, servidores municipais, em sentido amplo, **são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública Municipal**, direta e indireta, sob regime jurídico: **a) estatutário**, regular, geral ou peculiar; **b) administrativo especial**; ou **c) celetista**, regido pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), de natureza profissional e empregatícia.

A classificação dos servidores públicos em sentido amplo é campo propício para divergências doutrinárias. De acordo com a Constituição Federal, na redação resultante da EC 19, chamada de Emenda da Reforma Administrativa, bem como da EC 20, classificam-se em quatro espécies: **agentes políticos**, servidores públicos em sentido estrito ou estatutário, empregados públicos e os contratados por tempo determinado³.

Em outra passagem, continua o doutrinador:

Os agentes políticos constituem, na realidade, categoria própria de agente público. Porém, sem dúvida, no Título e Seções referidas, **a Carta Magna, para fins de tratamento jurídico, coloca-os como se fossem servidores públicos, sem embargo de os ter como agentes políticos**.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2003, p. 565.

³ Id. Ib. p. 563.

(...)

Normalmente têm normas específicas para sua escolha, investidura, prerrogativas, responsabilidades e conduta, **submetendo-se, no mais, ao regime estatutário geral ou a um regime estatutário de natureza peculiar**⁴.

Portanto, a contribuição sindical é devida pelos secretários municipais, já que apesar de se enquadrarem no conceito de agentes políticos, configuram-se servidores públicos ocupantes de cargos em comissão.

Situação distinta, contudo, é a mandatários eletivos que não se vinculam à administração

O recolhimento da contribuição sindical deve seguir os termos dos arts. 589 a 591 da CLT, que determinam a realização do depósito na Caixa Econômica Federal.

Art. 589. Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho: [\(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976\)](#) [\(Vide Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

I - para os empregadores: [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

b) 15% (quinze por cento) para a federação; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

c) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

d) 20% (vinte por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário'; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

II - para os trabalhadores: [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

b) 10% (dez por cento) para a central sindical; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

c) 15% (quinze por cento) para a federação; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

d) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

e) 10% (dez por cento) para a 'Conta Especial Emprego e Salário'; [\(Incluída pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

III - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

IV - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 1º O sindicato de trabalhadores indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a central sindical a que estiver filiado como beneficiária da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos previstos neste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 2º A central sindical a que se refere a alínea b do inciso II do caput deste artigo deverá atender aos requisitos de representatividade previstos na legislação específica sobre a matéria. [\(Incluído pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

Art. 590. Inexistindo confederação, o percentual previsto no art. 589 desta Consolidação caberá à federação representativa do grupo. [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 1º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 2º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 3º Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição sindical será creditada, integralmente, à 'Conta Especial Emprego e Salário'. [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 4º Não havendo indicação de central sindical, na forma do § 1o do art. 589 desta Consolidação, os percentuais que lhe caberiam serão destinados à 'Conta Especial Emprego e Salário' [\(Incluído pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

Art. 591. Inexistindo sindicato, os percentuais previstos na alínea c do inciso I e na alínea d do inciso II do caput do art. 589 desta Consolidação serão creditados à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional. [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, os percentuais previstos nas alíneas a e b do inciso I e nas alíneas a e c do inciso II do caput do art. 589 desta Consolidação caberão à confederação. [\(Redação dada pela Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

Sendo assim, todas as categorias profissionais sofrem a incidência da contribuição sindical, com exceção dos advogados, em face da previsão expressa do art. 47 da Lei Federal nº 8.906, de 19945.

Art. 47. O pagamento da contribuição anual à OAB isenta os inscritos nos seus quadros do pagamento obrigatório da contribuição sindical.

Outra exceção é os servidores que desempenham atividades típicas de profissionais liberais no Município e optem por efetuar o pagamento da contribuição sindical diretamente à entidade sindical representativa de sua profissão, conforme previsto no art. 585 da CLT6.

A norma não ampara, contudo, diferentemente do que ocorre com os advogados, a contribuição somente ao Conselho da profissão. Ela exige que a contribuição se dê à entidade sindical da categoria.

5 Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

6 Art. 585. Os profissionais liberais poderão optar pelo pagamento da contribuição sindical unicamente à entidade sindical representativa da respectiva profissão, desde que a exerça, efetivamente, na firma ou empresa e como tal sejam nelas registrados. [\(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976\)](#)

Parágrafo único. Na hipótese referida neste artigo, à vista da manifestação do contribuinte e da exibição da prova de quitação da contribuição, dada por sindicato de profissionais liberais, o empregador deixará de efetuar, no salário do contribuinte, o desconto a que se refere o Art. 582. [\(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976\)](#)

Nas duas exceções apresentadas, os profissionais deverão fazer prova das razões que garantem a eles a não incidência da contribuição sindical obrigatória em tempo hábil para que a administração pública não realize o desconto.

Sobre o procedimento a ser tomado para recolhimento dos valores descontados dos servidores a título de contribuição sindical obrigatória, remete-se à Nota Técnica/SRT/MTE nº 36/20097, que assim dispõe:

4. Quanto à operacionalização dos recolhimentos, entende-se que o valor devido deve ser recolhido, por meio da Guia de Recolhimento de Contribuição Sindical Urbana – GRCSU, até o último dia útil do mês subsequente ao da folha de pagamento em que ocorreu o desconto, para o sindicato da categoria do servidor, conforme Portaria nº 488, de 23 de novembro de 2005, do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM, disponível no endereço eletrônico <http://www.mte.gov.br>.

5. Com vistas a legitimizar os procedimentos acima sugeridos, recomenda-se que este Ministério divulgue até o dia 10 de cada mês, em sua página eletrônica, as informações constantes do Anuário Sindical da Caixa Econômica Federal e do SIRT/TEM – sistema Integrado de Relações de Trabalho, quanto às entidades sindicais com Cadastro Ativo no CNES – Cadastro Nacional de Entidades Sindicais e que possuem código sindical regular no último dia do mês anterior.

6. Com base no art. 590 da CLT, esclareça-se, por fim, que não identificado o sindicato representante da categoria do servidor público, o recolhimento deverá ser efetuado à federação e, na falta de identificação desta, à confederação. Na ausência de entidades de grau superior, ou ainda, de exatidão quanto à entidade sindical representativa da categoria, o recolhimento deverá ser feito integralmente à Conta Especial Emprego e Salário – CEES.

2. Em conclusão, e considerando o posicionamento que vem sendo adotado

7 Íntegra do documento disponível no site do Ministério do Trabalho e Emprego: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em 17 de abr. de 2009.

pelos Tribunais pátrios e o tratamento dado pela doutrina, a contribuição sindical dos servidores públicos, detentores de cargo de provimento efetivo e de cargo em comissão, dos contratados temporariamente e dos secretários municipais é devida à entidade sindical a que a categoria pertence, sendo obrigação do Poder Executivo fazer o recolhimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Eduardo Luchesi

OAB/RS 202.603