

**AgInt na PET no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 47.502 - SP
(2015/0021727-5)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Trata-se de agravo interno manejado pelo ESTADO DE SÃO PAULO para desafiar decisão de minha lavra, em que indeferi o pedido de e-STJ fls. 761/765.

No julgado (e-STJ fls. 832/833), posicionei-me pelo descabimento de aplicação da norma do art. 485, § 3º, do Novo Código de Processo Civil à espécie, uma vez que o recurso fora interposto ainda sob a égide do CPC/1973. Afastei, ainda, a possibilidade de análise sobre a ilegitimidade da CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL (CSPB) para impetrar mandado de segurança pleiteando o recolhimento e repasse das contribuições sindicais devidas pelos servidores públicos do Estado de São Paulo, sob o fundamento de que a matéria teria sido analisada pelo Min. OLINDO MENEZES, às e-STJ fls. 646/651, e de que a matéria não teria sido impugnada ao tempo oportuno, o que acarretou a preclusão.

No presente agravo interno (e-STJ fls. 842/845), o agravante sustenta que a decisão está fundada em premissa inexata, não tendo sido a matéria alcançada por preclusão ou coisa julgada formal, seja porque é matéria de ordem pública, seja porque se aguardava a análise de outros recursos interpostos das decisões. Aduz, também, que não há como afastar a norma do art. 485, § 3º, do CPC/2015, uma vez que se trata de matéria procedimental de aplicação imediata nos processos em curso.

Requer, assim, a reconsideração do *decisum* impugnado ou a sua submissão ao Órgão colegiado.

Em impugnação (e-STJ fls. 848/849), a CSPB assevera que o agravante tem razão somente em afirmar que o feito ainda não transitou em julgado. No mérito, defende que a existência da Confederação Nacional dos Servidores Público (CNSP), que nem sequer possui registro sindical no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), não afasta sua legitimidade ativa.

Em petição (e-STJ fls. 907/908), o ESTADO DE SÃO PAULO informa a ocorrência de alteração superveniente da situação fático-jurídica pela Portaria Ministerial n. 421/2017, do MTE, determinando a suspensão de cobrança da contribuição sindical dos servidores e empregados públicos estaduais.

Sobre a petição, a agravada manifestou-se às e-STJ fl. 918.

É o relatório.

**AgInt na PET no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 47.502 - SP
(2015/0021727-5)**

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Inicialmente, compulsando atentamente os autos e promovendo análise acurada das manifestações do Min. OLINDO MENEZES (decisão monocrática de e-STJ fls. 646/651 e relatório e voto de agravo regimental às e-STJ fls. 676/679), observo que a matéria relativa à legitimidade ativa e passiva para o mandado de segurança já foi, de fato, apreciada, inclusive pelo órgão colegiado.

Entretanto, tem razão o agravante em afirmar que a decisão ora atacada se assenta em premissa equivocada no que tange à preclusão. Observa-se que, ao contrário do que afirmado na decisão ora agravada, não se poderia concluir ao tempo de sua publicação (e-STJ fls. 832/834), que a matéria estaria preclusa, pois ainda pendiam de julgamento os embargos de declaração opostos pelo ESTADO DE SÃO PAULO contra o acórdão de e-STJ fls. 673/681 (e-STJ fls. 684/688).

Com efeito, a decisão monocrática de e-STJ fls. 832/833 equivocadamente apreciou questão afeta à análise colegiada, partindo da premissa não verídica de que a questão da legitimidade ativa e passiva para o mandado de segurança já se teria precluído sob o argumento de ausência de recurso contra o acórdão de e-STJ fls. 673/681, merecendo reforma.

No mérito, relativamente à legitimidade ativa da CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, é certo que a jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça é a de que não apenas o sindicato mas também a federação e a confederação respectivas têm legitimidade para a cobrança da contribuição sindical.

Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. ART. 579 DA CLT. DESCONTO. RECOLHIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA - CLT, ARTS. 582 E 583. FEDERAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE.

1. A análise acerca da existência ou não de direito líquido e certo ensejador de impetração de mandado de segurança pressupõe, no caso, reexame da matéria fático-probatória, o que não pode ser feito no âmbito do recurso especial, ante o óbice estabelecido na súmula 7 do STJ.

2. As disposições contidas na CLT (arts. 582 e 583) determinam que o recolhimento da contribuição sindical, prevista no seu art. 579, será efetuado no mês de abril de cada ano. Dessa forma, o termo inicial do prazo decadencial, para a impetração do mandado de segurança que vise a compelir a autoridade ao recolhimento da contribuição, será o dia 1º de maio. Precedentes: RESP 450482/RS, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJ de 23.05.2005 e RESP 612842/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 11.04.2005; REsp 668311/RS, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 28.09.2006.

3. Não apenas o sindicato, mas também a federação e a confederação respectivas têm legitimidade para a cobrança da contribuição sindical. Precedente: RESP 703480/RS, 2ª T., Min. Castro Meira, DJ de 23.05.2005. Afastada a alegação de ilegitimidade ativa da Federação dos Sindicatos dos Servidores Municipais do Estado do Rio Grande do Sul para a impetração do mandado de segurança.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.

(REsp 656.179/RS, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/08/2007, DJ 27/09/2007, p. 224). (Grifos acrescidos).

RECURSO DA CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB: PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO ORDINÁRIO CABÍVEL.

INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE COM O RECURSO ESPECIAL. ERRO GROSSEIRO. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Por diversos precedentes, este Superior Tribunal tem asseverado que constitui erro grosseiro a interposição de recurso especial, quando cabível o recurso ordinário (ou vice-versa) o que afasta a aplicação do princípio da fungibilidade. Segue jurisprudência: AgRg no AREsp 474821 / GO, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 21.08.2014; AgRg no AREsp 522589 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 05.08.2014; AgRg no AREsp 508493 / RR, Quarta Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 24.06.2014.

2. Recurso especial não conhecido.

RECURSO DA FEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FESEP/RJ: PROCESSUAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL COMPULSÓRIA DE SERVIDOR PÚBLICO. LEGITIMIDADE CONCORRENTE DAS ENTIDADES SINDICAIS DE GRAUS DISTINTOS. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. O mandado de segurança se constitui via adequada para a entidade sindical exigir o recolhimento e repasse da contribuição sindical compulsória (imposto sindical), não se aplicando a dicção da Súmula n. 269 do STF ("O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança") e da Súmula n. 271/STF ("Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria"). Precedentes: RMS n. 31.102 / RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 14.04.2011; REsp. n. 1.192.321 / RS, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 08/09/2010).

2. O fato de haver demonstração pela autoridade coatora do recolhimento da contribuição para o SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE BELFORD ROXO (terceiro não integrante da lide) não infirma o direito das respectivas federação e confederação, impetrantes do mandamus, que são partes legítimas para requerer seu quinhão em juízo, pois entidades de graus distintos. Precedentes: RMS n. 24.321 / SP, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 19.06.2008; REsp. n. 65.6179 / RS, Primeira Turma, Rel.

Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 28.08.2007.

3. Recurso ordinário provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que seja julgado o mérito do mandado de segurança.

(RMS 43.441/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 07/05/2015). (Grifos acrescidos).

In casu, a questão da unicidade sindical foi analisada pelo relator, Ministro OLINDO MENEZES, em decisão monocrática, nos seguintes termos (e-STJ fl. 647):

Superior Tribunal de Justiça

[...]

II. A questão da legitimidade passiva e ativa foi reconhecida pelo acórdão recorrido, não se insurgindo o Estado de São Paulo contra a decisão.

Isso não obstante, o acórdão não merece (ria) alteração no que tange à legitimação ativa da impetrante, pois consta dos autos certidão do Ministério do Trabalho e Emprego do seguinte teor (negrito do original - fl. 61 e-STJ):

O SECRETÁRIO DE RELAÇÕES DO TRABALHO, no uso de suas atribuições, CERTIFICA para fins de direito que consta no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES, o registro sindical, referente ao processo de nº 46000.014941/2002-00 (alteração estatutária), da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, CNPJ: 34.166.181/0001-42, representando a categoria Profissional dos Servidores Públicos Civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, constituída - exclusivamente por federações sindicais representativa da categoria profissional dos servidores públicos civis, de âmbito regional ou nacional, com abrangência nacional, concedido por despacho publicado, no D.O.U. em 12.03.03, Seção 1, pág. 48. Eu, Zilmara David de Alencar, Coordenadora-Geral de Registro Sindical, a conferi.

A certidão acima transcrita demonstra a representatividade exclusiva da impetrante em relação aos servidores públicos civis nacionais, restando cumprido o requisito da unicidade sindical - circunstância que a legitima para pedido desconto da contribuição sindical.

Nesta linha já decidiu esta Corte, em relação a própria impetrante, no julgamento do MS 15.146, sob a relatoria do Min. Ari Pargendler, cujo excerto do voto assim enfrentou o tema:

(...) "Representação e representatividade não são sinônimos. O primeiro vocábulo tem conotação jurídica, o segundo, uma acepção política. O representante pode não ter representatividade, por lhe faltar afinidade com os representados. Os elementos que instruem os autos até podem autorizar a conclusão de que a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil não tem a representatividade dos servidores do Poder Judiciário, mas tem a representação legal dos servidores públicos da União por força do reconhecimento feito pelo Ministério do Trabalho. O Superior Tribunal de Justiça não pode contrastar esse ato administrativo, decidindo que ela não passa de uma entidade de papel, sem qualquer atuação representativa dos servidores públicos que deve representar."

[...]

Em suas razões recursais, o agravante não apresentou nenhuma impugnação específica que pudesse infirmar esses fundamentos, alegando genericamente a não comprovação da unicidade (e-STJ fls. 843/844).

Desse modo, contrariamente ao alegado pela Fazenda Pública, a confederação sindical detém legitimidade ativa para o pleito de recolhimento das contribuições sindicais.

No que tange à questão de fundo apresentada pela petição de e-STJ fls. 907/908, o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões já se posicionou pela desnecessidade de lei integrativa para a cobrança da contribuição sindical dos servidores públicos, sendo a norma do art. 8º, IV, da Constituição Federal de 1988, autoaplicável.

Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. ART. 8º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. - A contribuição sindical instituída pelo art. 8º, IV, da Constituição Federal

Superior Tribunal de Justiça

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 456.634 AgR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2005, DJ 24/02/2006).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. SERVIDORES PÚBLICOS. INCIDÊNCIA. DESNECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES.

O Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de que a contribuição sindical é devida pelos servidores públicos, independentemente da existência de lei específica regulamentando sua instituição. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 807.155 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 07/10/2014, DJe 28/10/2014).

No julgamento do MI n. 1.578/DF, o em. Ministro Luiz Fux lecionou que "o plenário do STF já sedimentou entendimento no sentido de que a regra constitucional prevista no art. 8º, IV, da CRFB, reveste-se de autoaplicabilidade, de modo a dispensar uma suposta intermediação legislativa que lhe desse concretude. É dizer: o texto constitucional é bastante para que o comando irradie, desde logo, todos os seus efeitos".

Dessarte, como se vê, o direito pleiteado pelo impetrante decorre diretamente do texto constitucional, sendo indiferente à obrigação tributária a regulamentação do procedimento pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Não obstante, mesmo que a existência da obrigação tributária seja desnecessária à intermediação legislativa que lhe desse concretude, é certo que, em relação ao empregador público, há a necessidade de que seja estabelecida sistemática procedimental de recolhimento e repasse da exação.

Como é sabido, o administrador público age submetido ao princípio da legalidade, só podendo atuar dentro dos estreitos parâmetros estabelecidos pela ordem jurídica, quando autorizado ou permitido pela lei. Exige-se do ordenador que se abstenha de agir *sponte propria*, devendo obediência estrita à lei e ao Direito.

Para os empregados da iniciativa privada, o recolhimento e o repasse das contribuições são regulados pelos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho. Entretanto, são esses dispositivos inaplicáveis automaticamente aos servidores públicos, tendo-se em vista a previsão do art. 7º, "c" da CLT. Faz-se, então, necessária a existência de uma regulamentação específica do procedimento de recolhimento e repasse quando relacionados aos servidores públicos, ao qual o administrador público deverá se subordinar para cumprir com sua obrigação constitucional.

Como se verifica, em 30/09/2008, o MTE expediu a Instrução Normativa n. 1, que dispôs acerca da sistemática de recolhimento da contribuição sindical (imposto sindical) dos servidores públicos e empregados públicos da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, determinando a aplicação do procedimento nos moldes como previsto na

Superior Tribunal de Justiça

CLT.

Esse ato regulamentador foi revogado pela IN n. 1, de 15/01/2013. No entanto, os efeitos da IN n. 1/2008 foram ripristinados pela IN n. 2, de 01/03/2013, que os prorrogou por 90 dias. Em seguida, a IN n. 3, de 31/05/2013, prorrogou esses efeitos por mais 180 dias, para aplicar às contribuições sindicais exigíveis dos servidores e empregados públicos o procedimento estabelecido pelos arts. 578 e seguintes da CLT.

Anote-se que a IN n. 3/2013 vigorou até 31/11/2013. Dessarte, as normas procedimentais aplicáveis a exação ficaram sem base normativa nos períodos compreendidos entre 15/01/2013 e 01/03/2013 e entre 31/11/2013 e a edição da IN n. 1, de 17/02/2017, que restabeleceu a aplicação analógica dos procedimentos previstos na CLT aos servidores e empregados públicos.

O mandado de segurança foi impetrado em abril de 2011, tendo sido o direito líquido e certo nele pleiteado reconhecido a partir de 12/04/2011, como já decidido por esta Corte (e-STJ fls. 646/651 e 673/681). Disso não resta nenhuma dúvida.

Entretanto, um esclarecimento é necessário. A sistemática de desconto e repasse da exação pela administração obedeceu às normas procedimentais estabelecidas na IN n. 1/2008 até sua revogação pela IN n. 1/2013, em 15/01/2013. Após esse período, como dito acima, somente a partir da ripristinação da instrução normativa revogada, com a edição da IN n. 2, de 01/03/2013, restabeleceu-se a base normativa para as regras desse procedimento, as quais tiveram a validade prorrogada na IN n. 3/2013 até o dia 31/11/2013. A partir desse ponto, só com a publicação da IN n. 1/2017 (de 17/02/2017) houve nova previsão de regras procedimentais relativas ao desconto e respectivo repasse, as quais vigoraram até a suspensão de seus efeitos pela Portaria n. 421, de 05/04/2017.

Conclui-se, pois, que a decisão deste *writ* produz efeitos a partir de sua impetração, em 12/04/2011. Entretanto, o cumprimento do dever da administração de desconto da exação, em razão da inexistência de norma regulamentadora, ficou sem amparo normativo nos períodos compreendidos entre 15/01/2013 e 01/03/2013, entre 31/11/2013 e a edição da IN 1, de 17/02/2017 e após a edição da Portaria n. 421 de 05/04/2017.

Isso não impede o ente sindical de cobrar diretamente dos trabalhadores a ele subordinados o pagamento da contribuição, pois o direito à contribuição persiste. Apenas não há como o recolhimento e repasse ser feito pelo administrador público sem que haja a previsão em norma que o obrigue a realizar tal procedimento.

A matéria se reveste de natureza de interesse público, porquanto versa acerca das diretrizes normativas para recolhimento e repasse da contribuição, sem as quais a retenção em folha fica impossibilitada. Assim, pode ser conhecida de ofício em segundo grau de jurisdição independentemente de provocação, não se submetendo a hipóteses de preclusão.

Por fim, tendo-se em vista que o provimento mandamental tem por efeito a extinção do crédito tributário, por meio de transferência direta de depósito dos valores a serem retidos e transferidos à confederação, equiparando-se, assim, à conversão do depósito em renda (art. 156, VI, do CTN), deve-se aplicar por analogia a regra do art. 32, § 2º, da Lei n. 6.830/1980, que prevê, como garantia ao contribuinte, que se aguarde o trânsito em julgado do

Superior Tribunal de Justiça

provimento judicial, uma vez que a legitimidade do tributo continua sob litígio.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo interno e fixo os parâmetros para o cumprimento do julgado, nos termos acima expostos.

É como voto.

