

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 04.11.94
EMENTÁRIO Nº 1 7 6 5 - 1

198

20/09/94

PRIMEIRA TURMA

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21758-1 DISTRITO FEDERAL

RECORRENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDISERF/RJ
RECORRIDA : UNIÃO FEDERAL

01765010
04270210
07581000
00000110

E M E N T A: Sindicato de servidores públicos: direito à contribuição sindical compulsória (CLT, art. 578 ss.), recebida pela Constituição (art. 8º, IV, in fine), condicionado, porém, à satisfação do requisito da unicidade.

1. A Constituição de 1988, à vista do art. 8º, IV, in fine, recebeu o instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (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. 8º, II), do qual resultou, de sua vez, o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, à falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho (MI 144, 3.8.92, Pertence).

4. Dada a controvérsia 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso em mandado de segurança.

Brasília, 20 de setembro de 1994.



Supremo Tribunal Federal

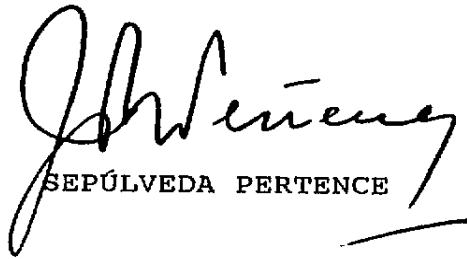
RMS 21.758-1 DF

199

MOREIRA ALVES

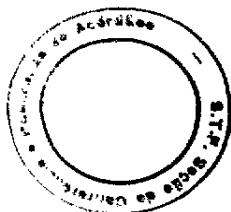
-

PRESIDENTE


SEPÚLVEDA PERTENCE

-

RELATOR



RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21758-1 DISTRITO FEDERAL

RECORRENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDISERF/RJ.
RECORRIDA : UNIÃO FEDERAL.

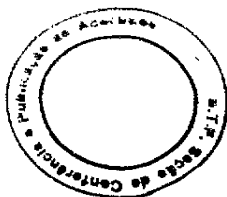
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O recorrente - Sindicato dos Servidores Federais no Estado do Rio de Janeiro-Sindiserf/RJ - impetrou segurança "em face do Senhor Representante do Ministério da Marinha", visando a compeli-lo "a descontar de todos os seus funcionários no Estado do Rio de Janeiro a compulsória contribuição sindical (um dia de remuneração relativa ao mês de março de 1992), recolhendo-a, em seguida, aos cofres do suplicante" (f. 2/4).

O Juiz Federal a quem distribuído o caso entendeu que a coação era de atribuir-se ao Sr. Ministro da Marinha, razão pela qual declinou da competência para o Superior Tribunal de Justiça (f. 25).

Prestou informações o Ministro de Estado, subscrevendo pronunciamento da Consultoria Jurídica da Pasta (f. 34 ss.).

Invocando decisão do STJ no MS 29, Ferrante, DJ 18/12/89, suscitou-se preliminarmente a ilegitimidade ativa do impetrante, porque não comprovou "estar devidamente



01765010
04270210
07582000
00000250

regularizado no Ministério do Trabalho".

Quanto ao mérito, aduziu o Ministério (f. 36):

"Não pretende a Marinha, ao revés do que afirma o Impetrante, se eximir da responsabilidade quanto ao desconto referente à contribuição sindical, tanto é que já procurou saber junto aos órgãos competentes, se devido ou não tal desconto e qual a entidade legitimada para recebê-lo.

Assim é que através da sua Diretoria do Pessoal Civil, mediante o ofício do anexo A solicitou da Secretaria da Administração Federal esclarecimentos a respeito da Contribuição Sindical em face da diversidade de Entidades de Classe existentes, a saber: SINDSEP/DF, SINDISERF/RJ (a ora Impetrante), SINDISERF/RS, SINFA/RJ, SINATEFIC/DF e STSSERF.

Objetivava a consulta, entre outros questionamentos, em saber se tais entidades poderiam ser consideradas habilitadas para receber a contribuição sindical, tendo obtido como resposta daquele órgão a informação de que deveria aguardar o pronunciamento da Consultoria-Geral da República - despacho de 7 de novembro de 1990 (anexo B) - pronunciamento esse até a presente data ainda não emitido.

Posteriormente por telex datado de 24 de setembro de 1991, do então Ministro do Trabalho e



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' followed by a vertical line and a small flourish at the bottom.

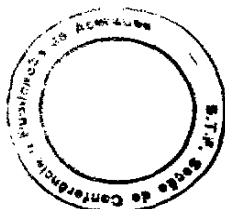
da Previdência Social, dirigido ao Titular deste Ministério - (anexo C), tomou conhecimento de que:

"Com relação aos funcionários públicos civis, mesmo quando organizados em sindicato, não estão sujeitos a contribuição sindical a que se refere o art. 579 da CLT."

Este dispositivo legal da Consolidação das Leis do Trabalho tem a seguinte redação:

"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".

Dessa forma, repita-se, não se quedou inerte este Ministério com relação a questão ora levantada no presente "writ", tendo sido orientado, como visto, pela Secretaria da Administração Federal em esperar pelo pronunciamento da Consultoria-Geral da República e pelo então Ministro do Trabalho e da Previdência Social de que com relação aos servidores civis, mesmo quando organizados em



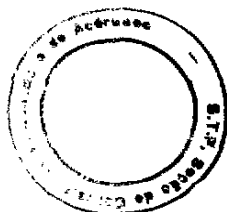
sindicato, não há obrigatoriedade da contribuição sindical.

Por outro lado, é de ser ressaltado, nesta oportunidade, mesmo que obrigatória a contribuição sindical, ser preciso ficar claramente definido a qual entidade deva ser destinado o desconto efetuado da remuneração dos servidores, de vez que como já apontado, diversas se apresentaram e se intitulam como representantes dos servidores públicos.

Embora a criação das associações sindicais independa de autorização estatal - primeira parte do inciso I do art. 8º da Constituição Federal - não é menos verdade que o Judiciário, através de uma das suas mais elevadas Cortes, entendeu persistir a atribuição residual do Ministério do Trabalho para promover o registro sindical, exatamente, como apontado no acórdão citado, para verificação da observância ou não da ressalva Constitucional que veda a existência de organização sindical da mesma categoria profissional em idêntica base territorial - inciso II do citado art. 8º da CF.

É uma questão de prova, prova essa que como não foi feita pelo Impetrante, torna incerto e ilíquido seu pretense direito em receber a contribuição sindical."

O acórdão recorrido, da lavra do Il. Ministro Milton Pereira, denegou a segurança, por motivos assim



4
[Handwritten signature]

resumidos na ementa (f. 73):

"Mandado de Segurança - Sindicato - Princípio da Unicidade Sindical (art. 8º, I e II, C.F.). - Contribuições - Direito ao Levantamento das Contribuições.

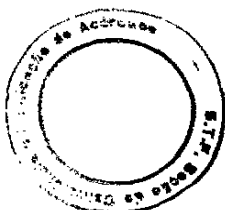
1. A liberdade de associação profissional e sindical está erigida como significativa realidade constitucional, favorecendo o fortalecimento das categorias profissionais (art. 8º, C.F.).

2. O princípio da unicidade, para o levantamento das "contribuições sindicais" quanto ao reconhecimento do direito líquido e certo ao levantamento, na estreita via do "mandamus", exige a prova pré-constituída de que não existe outra entidade representativa de igual categoria profissional na mesma base territorial.

3. Segurança denegada."

Donde, o recurso ordinário, tempestivo (f. 75): nele se insiste em que "o impetrante provou e provou de forma exaustiva ser a organização representativa dos servidores federais, ativos e inativos dos Ministérios, Autarquias e Fundações, no Rio de Janeiro", não tendo "apoio em lei, exigir do ora recorrente e impetrante a prova pré-constituída de que não existe outra entidade representativa de igual categoria profissional na mesma base territorial".

Ofereceu contra-razões a Procuradoria-Geral da



Supremo Tribunal Federal

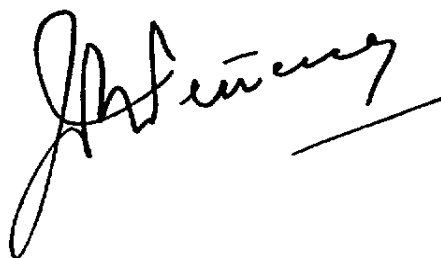
RMS 21.758-1 DF

205

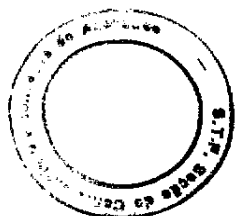
União (f. 84).

Opinou o Ministério Público Federal no sentido do desprovemento do recurso (f. 93).

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. A. ...', with a horizontal line underneath.

nbc.



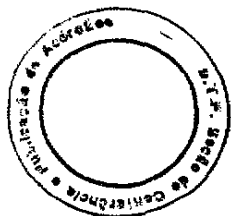
V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR): O caso ficou assim analisado no parecer da Procuradoria-Geral, da lavra da il. Dra. Anadyr Rodrigues (f. 93, 98 ss.):

"Tudo posto, verifica-se que o documento com o qual o Recorrente alicerça sua afirmação de que "provou de forma exaustiva ser a organização representativa dos servidores federais, ativos e inativos dos Ministérios, Autarquias e Fundações, no Rio de Janeiro" é o de fls. 81, constituído pela cópia não autenticada de expediente que o próprio Sindicato recorrente dirigiu à Delegacia Regional da SUNAB no Estado do Rio de Janeiro, contendo a seguinte assertiva:

"Outrossim, participamos que o SINDISERF-RJ se encontra registrado no Cartório de Títulos e Documentos do 6º Ofício sob o número de ordem 48.177 do Livro I 9 e no Registro Civil das Pessoas Jurídicas sob o número de ordem 106.647 do Livro A nº 30, bem como reconhecido pela Delegacia Regional do Ministério do Trabalho e Previdência Social, conforme consta da Certidão em anexo."

01765010
04270210
07583000
01540340



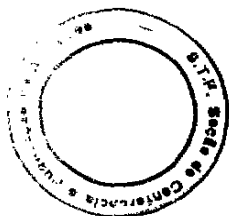
A fls. 5/13, com a petição inicial, o Impetrante havia exibido cópia autenticada de seu Estatuto, registrado no Registro de Títulos e Documentos e no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, acompanhada de cópias autenticadas de Alvará de Licença para Estabelecimento e de sua inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (fls. 15) e de certidão, expedida pela Coordenadoria de Relações do Trabalho do Instituto Nacional de Seguridade Social, de seu registro perante aquele órgão, em cumprimento de decisão em Mandado de Segurança (fls. 18), além de cópias autenticadas de atas de Assembléia Geral Extraordinária elegendo Comissão Eleitoral (fls. 16/17) e de posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal (fls. 19/19v).

Nem por isso, entretanto, ficou satisfeita a exigência do V. acórdão recorrido, atinente à "necessária prova pré-constituída, de que somente o Sindicato impetrante, na base territorial onde está constituído, representa a categoria dos funcionários públicos federais".

Resta saber se tal exigência se faz descabida.

Para tanto, mister se faz lembrar que a Carta de 1988 trouxe, referentemente à organização sindical, substanciais alterações, frente ao texto de 1969."

2. E prossegue, depois de recordar o teor do art.



8

166 da Carta de 69 e do art. 8º da Constituição em vigor (f. 101/103):

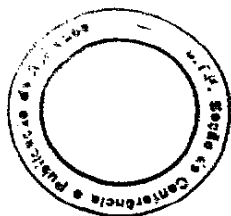
"A simples enunciação de tal disciplina constitucional por si demonstra que, sob o império da Carta de 1988, deixaram de existir as sérias limitações à organização sindical que a Emenda nº 1, de 1969, impunha.

Não quer isso dizer, entretanto, que a vigente Lei Magna se haja absterido de traçar certas limitações à ampla liberdade que disse assegurar à organização sindical.

Assim, no inciso II do art. 8º, a Constituição Federal inequivocamente exigiu a obediência ao princípio da UNICIDADE sindical e delimitou a BASE TERRITORIAL MÍNIMA da organização sindical:

"II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;"

Ora, in hoc casu, o que se observa é que, embora o Recorrente disponha da BASE TERRITORIAL MÍNIMA exigida pelo texto constitucional, não comprovou que atende ao princípio da UNICIDADE



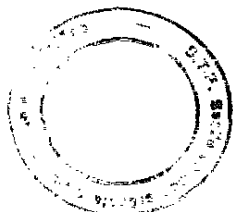
sindical, porquanto, como bem anotou o V. acórdão recorrido,

" ...no pertinente à entidade sindical beneficiária das contribuições, persistem dúvidas razoáveis, uma vez que "...diversos se apresentaram e se intitulam como representantes dos servidores públicos" (fl. 37).

Essa última razão, por si, desfavoravelmente, invade o juízo da certeza e liquidez do alegado direito, porque deixa a impressão de existir mais de uma organização sindical, representativa dos aludidos servidores na mesma base territorial, situação desafiadora do princípio da unicidade, fato que afrontaria expressa vedação constitucional (art. 8º, II, C.F.)."

A existência de diversas organizações sindicais, pretendendo qualificar-se como "representantes dos servidores públicos" na mesma base territorial, constitui, aliás, fato incontroverso, porque não foi combatida, pelo Recorrente, nesse ponto, a alegação das informações, no tocante à:

" ...diversidade de Entidades de Classe existentes, a saber: SINDISEP/DF, SINDISERF/RJ (a ora impetrante), SINDISERF/RS, SINFA/RJ, SINATEFIC/DF e SISSERF."



(fls. 36, destaques nossos)

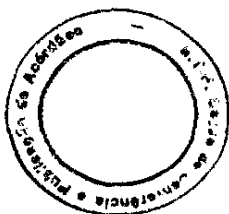
É o bastante, quer parecer, para ficar configurada, pelo menos, a ausência de comprovação, pela Recorrente, de sua LEGITIMIDADE para perseguir o direito afirmado pela impetração, fundamento de que se serviu o V. aresto recorrido e que é bastante a escorar o decidido.

Se assim for, desnecessário se fará, nestes autos, o exame da questão de fundo, pertinente à existência do próprio direito - afirmado pelo Sindicato impetrante -, de receber a almejada contribuição sindical."

3. Estou em que o parecer é substancialmente correto.

4. De minha parte, não tenho dúvida, à vista do art. 8º, IV, **in fine**, da recepção sob ordem constitucional vigente, do instituto da contribuição sindical compulsória, exigível, nos termos dos arts. 578 ss. CLT, de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato (cf. ADIn 1076, med. cautelar, Pertence, 15.6.94).

5. 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



deliberação cautelar (ADIn 962, Galvão, 11.11.93).

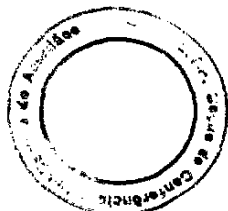
6. A admissibilidade da contribuição sindical imposta por lei é inseparável, no entanto, do sistema de unicidade, igualmente objeto de consagração explícita do texto constitucional.

7. Da unicidade, de sua vez, resultou o imperativo de um organismo central de registro das entidades sindicais, que, à falta de outra solução legal, continua sendo o Ministério do Trabalho, como assentado pelo Tribunal, no MI 144, de 3.8.92, de que fui relator e para cujo acórdão - ainda não publicado - lavrei a seguinte ementa:

"I. Mandado de injunção: ocorrência de legitimação "ad causam" e ausência de interesse processual.

1. Associação profissional detém legitimidade "ad causam" para impetrar mandado de injunção tendente à colmatação de lacuna da disciplina legislativa alegadamente necessária ao exercício da liberdade de converter-se em sindicato (CF, art. 8º).

2. Não há interesse processual necessário à impetração de mandado de injunção, se o exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa constitucional da requerente não está inviabilizado pela falta de norma

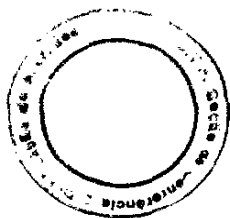


infraconstitucional, dada a recepção de direito ordinário anterior.

II. Liberdade e unicidade sindical e competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II): recepção em termos, da competência do Ministério do Trabalho, sem prejuízo da possibilidade de a lei vir a criar regime diverso.

1. O que é inerente à nova concepção constitucional positiva de liberdade sindical é, não a inexistência de registro público - o qual é reclamado, no sistema brasileiro, para o aperfeiçoamento da constituição de toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado -, mas, a teor do art. 8º, I, do texto fundamental, "que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato": o decisivo, para que se resguardem as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, é, pois, que se trate efetivamente de simples registro - ato vinculado, subordinado apenas à verificação de pressupostos legais -, e não de autorização ou de reconhecimento discricionários.

2. A diferença entre o novo sistema, de simples registro, em relação ao antigo, de outorga discricionária do reconhecimento sindical

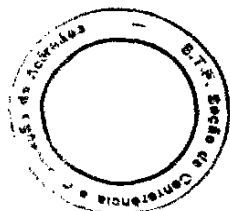


não resulta de caber o registro dos sindicatos ao Ministério do Trabalho ou a outro ofício de registro público.

3. Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição de unicidade - esta, sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical

4. A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, "si et in quantum", a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho.

5. O temor compreensível - subjacente à manifestação dos que se opõem à solução -, de que o hábito vicioso dos tempos passados tenda a persistir, na tentativa, consciente ou não, de fazer da competência para o ato formal e vinculado do registro, pretexto para a sobrevivência do controle ministerial asfixiante sobre a organização sindical, que a Constituição quer proscrever - enquanto não optar o legislador por disciplina nova do registro sindical -, há de ser obviado pelo controle jurisdicional da ilegalidade e do abuso de poder, incluída a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade



competente."

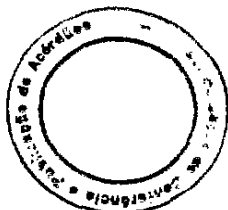
8. Certo, no caso concreto, exibiu o recorrente uma certidão do seguinte teor (f. 18):

"MTPS-INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -
INSS.

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL NO RIO DE JANEIRO.
COORDENADORIA DE RELAÇÕES DO TRABALHO.

C E R T I D ã O

Certifico, à vista do que consta do Livro número um (1), existente na Divisão de Relações do Trabalho desta Coordenadoria de Relações do Trabalho que, às folhas dez (10), em onze de abril de mil novecentos e noventa (11/04/90), o Sr. Coordenador de Relações do Trabalho, no Estado do Rio de Janeiro, dando cumprimento à decisão do Exmo. Sr. Dr. Juiz Federal da 11ª Vara, nos autos do Mandado de Segurança nº 90.000.2553-2, procedeu ao registro do SINDICATO DOS SERVIDORES FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. E, nada mais havendo a constar eu, Nelson Luiz da Fonseca Pinto, Assistente Sindical, matrícula sete mil trezentos e sessenta e seis (7366), lavrei a presente Certidão em três vias de igual teor e forma que, depois de lida e achada conforme, vai assinada por mim e pelo Sr. Coordenador do R.J. Em vinte e seis de abril de



mil novecentos e noventa e um (26/04/91).....

NELSON LUIZ DA FONSECA PINTO

Assistente Sindical - Matr. 7366

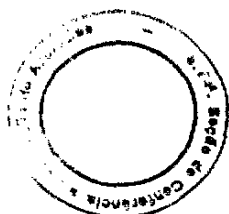
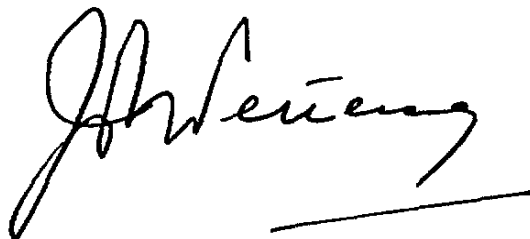
LUIZ CARLOS GUIMARÃES

Coordenador de Relações do Trabalho - INSS/RJ"

9. Sucede - é notório -, que, ao tempo, o Ministério do Trabalho insistia em reduzir sua função de registro à de simples arquivamento dos atos constitutivos de entidades sindicais, sem se arrogar nenhum poder de controle da observância do princípio de unicidade na base territorial respectiva.

10. Somada essa circunstância às informações da autoridade coatora da existência de outras entidades sindicais concorrentes à qualificação de representantes dos servidores federais, no Rio de Janeiro, tem-se óbice intransponível à afirmação do direito líquido e certo do recorrente, na via sumária e documental do mandado de segurança.

10. Nesses termos, nego provimento ao recurso: é o meu voto.



Supremo Tribunal Federal

PRIMEIRA TURMA

216

EXTRATO DE ATA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.750-1
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. SEPULVEDA PERTENCE
RECTE. : SINDICATO DOS SERVIDORES FEDERAIS NO ESTADO DO RIO
 : DE JANEIRO - SINDISERF - RJ
ADV. : CARLOS AUGUSTO RIBEIRO DA SILVA
RECDA. : UNIAO FEDERAL

Decisão: A Turma negou provimento ao recurso em mandado de segurança. Unânime. 1a. Turma, 20.09.94.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Pre^sentes à Sessão os Srs. Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, o Dr. Arthur de Castilho Neto.

RICARDO DIAS DUARTE
Secretário

01765010
04270210
07584000
00000420