



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2016
(Do Sr. Alberto Fraga)

Altera a Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, que dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a lei nº 11.648, de 31 março de 2008, que dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.

Art. 2º A Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 6º Os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, e de outros recursos públicos que porventura venham a receber.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo desta proposição é preencher lacuna existente na Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, do que desde sua aprovação padece de necessidade de aperfeiçoamento.

Isto porque o ex-Presidente Luiz Inácio exarou veto ao art. 6º à supramencionada Lei, o qual tratava do enquadramento dos gestores dos sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e das centrais sindicais na jurisdição do Tribunal de Contas da União, sob o argumento de vício de inconstitucionalidade.

Oportunamente convém frisar que, atualmente, os sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e as centrais sindicais não prestam contas ao TCU da aplicação dos valores que recebem em virtude da cobrança das contribuições de interesse das categorias profissionais. O TCU não exerce fiscalização regular sobre as entidades sindicais ou elas lhe prestam contas ordinárias. Todavia, há fiscalização tópica sobre a aplicação dos recursos repassados por meio de convênios ou ajustes similares.

De acordo com o antigo chefe do Executivo federal, a obrigatoriedade dos sindicatos, das federações, das confederações e das centrais sindicais prestarem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical é inconstitucional *“porque a Constituição veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, em face o princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais”*.

Contudo, tem-se que a fundamentação do veto foi equivocada, pois conforme manifestado pelo Supremo Tribunal Federal no MS 28.465/DF, destoa do ordenamento jurídico, porquanto inexistente conflito entre comandos constitucionais quanto ao tema.

Segundo a contundente manifestação do Ministro Marco Aurélio, a qual adoto nesta justificação, o constituinte vedou a interferência e a

intervenção do Poder Público na organização sindical, atribuindo-lhe a liberdade de agir segundo os interesses da classe que representa. Afastou o modelo anterior, legado pelo Estado Novo, marcado pelo forte dirigismo estatal e utilização política dos sindicatos.

A garantia constitucional de liberdade sindical traduz-se na blindagem da vida interna do sindicato contra eventuais influxos autoritários do poder público. É dizer: as pautas de reivindicações, as decisões quanto às negociações coletivas, as eleições internas e a deliberação pelo exercício do direito de greve são matérias circunscritas ao universo dos associados, não aos agentes estatais. Nesse sentido, o artigo 3º da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, ainda não ratificada pelo Brasil, assegura a tais associações: “*o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar sua gestão e sua atividade e de formular seu programa de ação*”. Embora a atual Carta da República não tenha dotado os sindicatos de plena autonomia – consideradas a contribuição obrigatória e a unicidade –, o salto foi largo comparado ao regime de tutela anterior.

Precisa-se diferenciar, todavia, o regime de autonomia administrativa dos sindicatos e a incidência de regras de controle sobre as atividades desempenhadas por entes públicos e privados. Afirmar simplesmente que a autonomia tem o condão de impedir o exercício de funções fiscalizatórias do Poder Público consubstancia argumento que, se for levado às últimas consequências, revela-se inaceitável. O mesmo motivo serviria para afastar a atuação da polícia administrativa, que se estende por diversos campos de intenso interesse público: edilícia, trabalhista, de saúde pública, etc. **Autonomia sindical não é salvo-conduto, mas prerrogativa direcionada a certa finalidade** – a plena e efetiva representação das classes empregadora e empregada. Quanto ao tema, consigna Arnaldo Sussekind:

“Não se confunda, portanto, autonomia com soberania. Soberano é o Estado. Frente a este cumpre à ordem jurídica garantir a autonomia das entidades sindicais; mas a ação destas, como a das demais pessoas físicas e jurídicas, tem de respeitar a ordem pública e os

direitos humanos fundamentais de outrem” (Direito constitucional do trabalho, 1999, p. 361).

Também Evaristo de Moraes Filho, a respeito da autonomia, leciona:

“é o limite da ação do sindicato, é o direito de sua autodeterminação, é o poder reconhecido ao sindicato para alcançar suas finalidades, dentro dos meios não contrários à lei e normas estabelecidas para a manutenção da ordem pública democrática. É o círculo dentro do qual o sindicato pode agir, a fim de obter a realização dos seus propósitos de representantes de uma atividade econômica” (A organização sindical perante o Estado, Revista LTR nº 52, p. 1305).

Por essa razão, é irrelevante o veto do Presidente da República ao artigo 6º da Lei nº 11.648/2008, sob o fundamento de que a previsão, constante do texto original promulgado pelo Congresso Nacional, de submissão dos sindicatos ao referido órgão de controle implicaria ofensa ao artigo 8º, inciso I, da Carta de 1988. Autonomia sindical e fiscalização pública – do Tribunal de Contas, das Polícias Federal e estaduais, dos órgãos ambientais – são temas que não se antagonizam, mas antes se complementam.

Logo, o direito à autonomia, ainda que de índole constitucional, não chega ao extremo de conferir ao titular a blindagem à fiscalização. Fosse assim, como bem salientado por Francisco Ribeiro Neves, *“poder-se-ia imaginar um cenário no qual também as universidades públicas deixarão de prestar contas em nome da autonomia universitária (art. 207 da CF/88)”*.

Nas palavras do juriconsulto Francisco Eduardo Carrilho, ao se colocar face-a-face o princípio republicano da prestação de contas e o da não-intervenção do Poder Público na organização das entidades sindicais, não resta dúvida da necessária prevalência do primeiro. É inadmissível excluir da fiscalização um recurso que é público. O constituinte conferiu à organização sindical a possibilidade de utilizar livremente as contribuições que recebe, mas não em desacordo com a lei. Foge a qualquer raciocínio razoável e ponderado a pretensão de garantir fluxo constante e compulsório de recursos públicos às entidades sindicais, sem que lhes seja exigida a contrapartida de estarem obrigadas a demonstrar a boa e regular aplicação desse dinheiro público.

Da leitura do art. 3º do CTN depreende-se que a natureza da contribuição sindical é inequivocamente tributária. Na classificação das espécies, tem se mostrado frequente o enquadramento de tal exação nas denominadas contribuições parafiscais, porque destinadas a entidades que não compõem o Estado. Nesse sentido são os precedentes do Supremo: Recurso Extraordinário nº 198.092, relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, e Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 692.369, relatora Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma.

A simples combinação dos arts. 70 e 71 da CF revela o objetivo do constituinte originário de submeter os destinatários de contribuições parafiscais à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Deverá, pois, prestar contas qualquer pessoa pública ou privada, sem distinção quanto a compor ou não a Administração Pública, que gerencie dinheiro público. O produto da arrecadação tributária, embora repassado a entidade privada, é dinheiro público, sujeito à competência fiscalizatória das instituições públicas dirigidas a essa modalidade específica de controle.

Além disso, convém lembrar ser entendimento do Supremo incumbir ao Tribunal de Contas a fiscalização da gestão das verbas oriundas das contribuições parafiscais: Recurso Extraordinário nº 366.168/SC, relator Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, e Mandado de Segurança nº 21.797/RJ, relator Ministro Carlos Velloso, Plenário.

Não fossem tais razões suficientes, houve ainda a densificação pelo legislador ordinário da opção do constituinte. O artigo 5º, inciso V, da Lei nº 8.443/92 afasta qualquer dúvida.

Ademais, oportuno ressaltar que, conforme a Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), os destinatários de contribuições parafiscais estão sujeitos à fiscalização do TCU, a saber:

“Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;”

Os sindicatos, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, prestam serviços de interesse público e social e são destinatários de contribuição. O caso é de simples subsunção. Inexistindo alegação de inconstitucionalidade de tal norma – afinal, cuida-se de dispositivo que concretiza a vontade constitucional.

Assim, tendo convicção de que a livre associação sindical e a não-interferência estatal em sua organização podem conviver harmoniosamente com o interesse legítimo de toda Nação de que os recursos públicos sejam aplicados em fiel observância da lei, bem como pelo seu grande alcance social é que solicito aos colegas parlamentares o aperfeiçoamento e a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2016.

ALBERTO FRAGA
Deputado Federal
DEM/DF