



CONTROLE DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Geraldo Leite

Consultor Legislativo da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO TÉCNICO

SETEMBRO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	4
2. SENTIDO E ALCANCE DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE SINDICAL.....	7
2.1. As origens remotas do atual modelo sindical brasileiro	7
2.2. As dimensões do princípio da liberdade sindical.....	11
2.3. A positivação da liberdade sindical no ordenamento jurídico brasileiro.....	14
3. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL.....	16
3.1. Das receitas sindicais.....	16
3.2. Da contribuição sindical	17
3.3. Natureza jurídica das contribuições.....	20
3.4. Natureza tributária da contribuição sindical.....	22
4. TRIBUNAL DE CONTAS: POSIÇÃO ESTRUTURAL, NATUREZA E INDISPENSABILIDADE DA SUA FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO	23
4.1. O antigo debate sobre a natureza da função dos Tribunais de Contas.....	23
4.2. Localização estrutural dos Tribunais de Contas.....	25
4.3. O Poder Legislativo e a sociedade como destinatários das atividades dos Tribunais de Contas	29
5. O CONTROLE DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	32
5.1. O controle no Estado Democrático de Direito	32
5.2. O dever de prestar contas como regra de conduta dos que administram bens de terceiros	34
5.3. As funções do Tribunal de Contas da União: o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos	35
5.4. Do dever de prestação de contas pelas entidades sindicais e da fiscalização e controle exercidos pelo Tribunal de Contas da União	36
5.5. Projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados	39
6. CONCLUSÃO	40

1. APRESENTAÇÃO

Trata-se de estudo sobre as competências do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de verificar a possibilidade de fiscalização da arrecadação e aplicação dos recursos financeiros oriundos da contribuição sindical por esse órgão constitucional de controle. Na verdade, o questionamento que deu origem ao estudo exige o exame de três questões fundamentais: o sentido e o alcance do princípio da autonomia sindical na Constituição Federal de 1988, a natureza jurídica da contribuição sindical e a função institucional do Tribunal de Contas da União e a possibilidade de controle de entidades não integrantes da Administração Pública.

Sobre tema investigado, é sabido que em março de 2008 o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva tomou a decisão de **vetar, por inconstitucionalidade**, o art. 6º do Projeto de Lei nº 1.990, de 2007 (nº 88, de 2007, no Senado Federal), 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 dispositivo vetado estabelecia que “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” (s.n.).

Para sustentar o veto, o então Presidente da República consignou que o dispositivo violaria o inciso I do art. 8º da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, **vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical**” (s.n.). Entendeu-se, é bem de ver, que a obrigatoriedade de prestação de contas pelas entidades sindicais perante o Tribunal

de Contas da União implicaria a violação do princípio da liberdade e a garantia de autogestão dessas organizações.

A inclusão dos gestores dos sindicatos, federações, confederações de trabalhadores e centrais sindicais na jurisdição do TCU, bem como a necessidade de prestação de contas por essas entidades, era tema pouco discutido na doutrina e mesmo no Poder Legislativo até o advento do referido veto, como bem observou o Consultor Legislativo do Senado Francisco Eduardo Carrilho Chaves¹. E, na jurisprudência, o tema não fora debatido com todos os seus contornos jurídicos até a decisão de 18.03.2014, do Supremo Tribunal Federal, proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 28.465-DF, relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello.

No debate suscitado pelo veto presidencial, houve quem sustentasse que o sistema brasileiro teria mitigado o princípio da liberdade sindical. Isso porque estabelece como modelo a unicidade territorial da base sindical, divide os trabalhadores em categorias corporativistas, adota a contribuição financeira compulsória por parte dos trabalhadores, mesmo sendo facultativa a filiação, e impõe os princípios e arbitramentos por meio do poder normativo da Justiça do Trabalho. Por esses motivos, o Brasil não teria ratificado a Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho, que adota o modelo da pluralidade sindical e a contribuição acessória.

Com essa compreensão do princípio da liberdade sindical no ordenamento jurídico brasileiro e considerando as características da contribuição sindical, construiu-se a doutrina de que essa receita se destacaria do conjunto das demais receitas sindicais, para se revestir de natureza tributária. Ela se constitui, portanto, como recurso de caráter público, oriundo de atividade tributária vinculada (contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas) e é exigível de

¹ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *O TCU e a Fiscalização sobre Entidades Sindicais*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 29.05.2088. Disponível em: http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/5298/o_tcu_e_a_fiscalizacao_sobre_entidades_sindicais. Acesso em: 29.6.2016.

modo impositivo nos termos do art. 8º, IV e art. 149, da Constituição Federal, e arts. 545 e 578 a 594, da CLT (contribuição sindical urbana) e do Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971 (contribuição sindical rural).

Na atualidade, ainda que o tema permaneça pouco examinado, tanto para o Supremo Tribunal Federal quanto para a doutrina dominante, justamente essa condição especial da contribuição sindical é que permite o seu controle pelo Tribunal de Contas da União, ainda que as organizações sindicais não integrem a Administração Pública e tenham a sua existência e gestão orientadas pelo princípio da liberdade. Diz-se mais, que o princípio da liberdade não pode ser invocado para eximir as entidades sindicais do dever de prestar contas e do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, notadamente da parcela de recursos recebidos em decorrência daquela exação.

Quanto ao Tribunal de Contas da União, cabe assinalar, de plano, que a Constituição Federal lhe conferiu substância e contornos jurídicos tais que lhe garantem autonomia administrativa e financeira, independência funcional e um regime jurídico próprio, que nem se confunde com a jurisdição, *stricto sensu*, exercida pelo Poder Judiciário, nem se confunde com a função administrativa, incumbida preponderantemente ao Poder Executivo. Com efeito, o Tribunal de Contas é **órgão constitucional especial** e autônomo, tendo a sociedade e o próprio Parlamento como destinatários das suas atividades.

Sobre o dever de prestar contas, estabelece a Constituição Federal que o fará qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único). Estabelece, igualmente, que ao Tribunal de Contas da União incumbe, dentre outras atividades, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal,

e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (art. 71, II).

Estabeleço, assim, a premissa fundamental deste estudo: as entidades sindicais manejam recursos de natureza tributária, nos termos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, qual seja a contribuição sindical, que é instituída por lei e a todos se impõe obrigatoriamente. Segue, pois, o dever de prestar contas por parte das entidades que a arrecadam e aplicam e o dever de adequada fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União, no exercício das funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente.

2. SENTIDO E ALCANCE DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE SINDICAL

2.1. As origens remotas do atual modelo sindical brasileiro

A Constituição Federal de 1988 garantiu expressivos avanços ao direito de organização dos trabalhadores. Não obstante tanto, o tracejado das normas constitucionais e diversos dispositivos da legislação trabalhista não permitiram romper, definitivamente, com algumas das características do modelo sindical herdado da Era Vargas que, por sua vez, se inspirou no modelo fascista italiano da *Carta Del Lavoro*, criada por Mussolini.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder criou as condições políticas necessárias para uma agenda trabalhista inédita. A Constituição de 1934 assegurou diversos direitos como: proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; trabalho diário não excedente de oito horas; proibição de trabalho a menores de 14 anos, de trabalho noturno a menores de 16 e, em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; repouso semanal; férias anuais remuneradas; indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante; instituição de previdência; regulamentação do

exercício das profissões; e reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (art. 121, § 1º).

Todavia, a viabilização da agenda trabalhista teve como contrapartida o comprometimento da liberdade de organização dos trabalhadores, vez que o Governo Vargas também introduziu um modelo de organização social baseado em entidades representativas de categorias profissionais, inspirado, por seu turno, no corporativismo fascista. No modelo adotado, o Governo assumiu a função de “árbitro” entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos donos do capital, e passou a controlar, com a legislação e o aparato estatal, as atividades sindicais e políticas dos trabalhadores.

Na primeira lei sindical do Governo Vargas, instituída pelo Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, ainda sob a égide da Constituição de 1891, o reconhecimento dos sindicatos dependia de condições como: reunião de número mínimo de pessoas que exercessem profissões idênticas, similares ou conexas; maioria, na totalidade dos associados, de dois terços, no mínimo, de brasileiros natos ou naturalizados – requisito que procurava afastar a influência de estrangeiros; abstenção, no seio das organizações sindicais, de toda e qualquer propaganda de ideologias de caráter social, político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos à natureza das associações. Para o reconhecimento pelo então Ministério do Trabalho e aquisição de personalidade jurídica, exigia-se que os estatutos fossem aprovados e instruídos com cópia da ata de instalação e relação do número dos sócios com os respectivos nomes, profissão, idade, estado civil, nacionalidade, residência e lugares ou empresas onde exerciam suas atividades profissionais.

Em 12 de julho 1934, foi editado o Decreto nº 24.694 contendo disposições sobre os sindicatos profissionais, o qual manteve grande parte da estrutura conceitual da norma anterior, mormente no que se refere à autonomia. Essa segunda lei sindical da Era Vargas considerou os sindicatos como órgãos de

colaboração com Estado (art. 2º, “a”); adotou a pluralidade relativa, assim denominada porque cada sindicato deveria ter, no mínimo, 1/3 dos empregados que exercessem a mesma profissão, na mesma localidade (art. 5º, II, “a”); manteve a obrigatoriedade de reconhecimento pelo Ministério do Trabalho (arts. 5º, 8º e 28); estabeleceu como condição de funcionamento a abstenção, no seio da respectiva associação, de qualquer propaganda de caráter político ou religioso, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos à natureza e aos fins sindicais (art. 13, “c”); e previu as penalidades de multa e de fechamento do sindicato (arts. 34 e 35).

Na vigência da outorgada Constituição de 1937, foi editado o Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, que intensificou o sistema repressivo e comprometeu ainda mais a autonomia dos sindicatos. A propósito, o art. 138 da Constituição de 1937, que reproduz quase literalmente a Declaração III da *Carta Del Italiana*², estabelecia que “a associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas pelo Poder Público”.

Nesse lineamento, a terceira lei sindical da Era Vargas considerou os sindicatos como órgãos de colaboração com Estado (arts. 3º, “e”, e 4º, “a”); adotou a

² III. L’organizzazione sindacale o professionale è libera. Ma solo il sindacato legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato, ha il diritto di rappresentate legalmente tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, per cui è costituito: di tutelarne, di fronte allo Stato e alle altre associazioni professionali, gli interessi; di stipulare contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria, di imporre loro contributi e di esercitare, rispetto ad essi, funzioni delegate di interesse pubblico. (Livre tradução: A organização sindical ou profissional é livre. Mas somente o sindicato legalmente reconhecido e submisso ao controle do estado tem o direito de representar legalmente a categoria dos empregadores ou de trabalhadores para a qual é constituído; de tutelar-lhes, face ao Estado e outras organizações profissionais, os interesses; de estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os pertencentes da categoria, de impor-lhes contribuições e de exercitar, por conta disto, funções delegadas de interesse público.

unicidade sindical, com a regra de não reconhecimento de mais de um sindicato para cada profissão (art. 6º); estabeleceu a delimitação da base territorial (art. 7º, § 1º); manteve a obrigatoriedade de reconhecimento pelo Ministério do Trabalho (arts. 5º, 6º, 7º, 8º e 9º); manteve como condição de funcionamento a abstenção, no seio da respectiva associação, de qualquer propaganda de doutrinas incompatíveis com as instituições e os interesses da Nação, bem como de candidaturas a cargos eletivos estranhos ao sindicato (art. 10, “a”); estabeleceu rígidas normas de administração sindical (arts. 11 a 17); recrudescer o regime sancionatório prevendo penalidades de multa, suspensão de diretores, destituição de direitos ou de membros de conselhos, fechamento do sindicato e cassação da carta de reconhecimento (arts. 43 a 47).

A extrema proximidade entre os sindicatos e o aparelho estatal e toda a estrutura de controle instituída converteram a grande maioria dessas entidades em extensões do próprio Estado. Citando Mascaro, José Cláudio Monteiro de Brito Filho³ refere-se a esse modelo corporativista com uma tentativa de união entre capital e trabalho numa estrutura de restrição da liberdade e utilização das seguintes técnicas: “1) unicidade sindical; 2) sindicalização por categoria; 3) ligação entre sindicato e Estado; 4) proibição da greve e do *lockout*”.

Com a roupagem do Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, afirma José Carlos Arouca⁴, se escreveu todo o Título V da Consolidação das Leis do Trabalho, conservando inteiramente as características do corporativismo nos termos já examinados. Para o autor, apesar do restabelecimento do Estado de Direito em 1946 e da promulgação de uma nova Constituição, a autonomia continuou sendo negada, sendo certo, ainda, que os sindicatos não tiveram nenhuma liberdade na ditadura militar instalada em 1964.

³ Direito sindical. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 74).

⁴ Curso básico de direito sindical. 4ª ed. São Paulo: LTr, p. 59/60.

2.2. As dimensões do princípio da liberdade sindical

A liberdade sindical é antes de tudo um direito fundamental e, como tal, é assegurada em todos os países de orientação democrática, podendo ser considerada como espécie do direito de associação. Como princípio, a liberdade sindical possui conteúdo vasto, na verdade, complexo, pois envolve, ao menos, as liberdades de fundação, filiação e desfiliação, organização, administração e exercício de funções.

Amauri Mascaro Nascimento⁵ assinala, com precisão, que não há uma abordagem doutrinária uniforme sobre a matéria. “Para alguns, a liberdade sindical é individual ou coletiva, a primeira pertinente à pessoa singularmente considerada, a segunda, aos grupos profissionais. Para outros, em especial na doutrina italiana, a liberdade expressa-se como liberdade de organização sindical, liberdade de administração dos sindicatos, liberdade de negociação, de liberdade de filiação e autotutela dos grupos. Há amplas enumerações das diversas formas de liberdade sindical, como a de Orlando Gomes e Gottschalk, seguida por Arion Romita. Russomano acentua três aspectos: a sindicalização livre ou obrigatória, a autonomia sindical e a unidade ou pluralidade sindical”.

Neste estudo técnico, considera-se a liberdade sindical como direito associativo de natureza individual e coletivo, próprio das pessoas e das coletividades profissionais, sejam de empregados, sejam de empregadores, e como expressão de necessária autonomia nos campos organizativo, administrativo, gerencial e negocial.

Como liberdade de criação ou fundação, a liberdade sindical é mais do que o direito de decidir quando ou se será criado um sindicato, por empregados ou empregadores. Ela diz respeito ao direito de fazê-lo sem que nenhuma estrutura de poder ofereça embaraços ou impedimentos, seja do Poder Público em relação aos trabalhadores e empregadores, sejam dos empregadores em relação aos

⁵ Compêndio de direito sindical. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 39.

empregados. Como desdobramento do direito à liberdade de associação, uma vez criado o sindicato, ninguém poderá ser compelido a filiar-se nem a permanecer filiado. Trata-se, portanto, de uma faculdade do indivíduo, que se manifesta em uma face positiva, a de poder filiar-se, e em uma face negativa, a de não ser compelido a filiar-se nem a permanecer filiado.

Como liberdade de organização, administração e exercício de funções, a liberdade sindical diz respeito à estruturação, ao funcionamento e à atuação da entidade, que não pode ou não deveria sofrer qualquer tipo de interferência ou intervenção do Estado. Nesse campo, a liberdade sindical é sinônima de ampla autonomia organizativa, administrativa e funcional, cabendo aos criadores e membros definir a respectiva base territorial, compor as cláusulas estatutárias, implantar sistemas eleitorais, adotar modelos de gestão, órgãos e estruturas diretivas e de representação, estabelecer os objetivos, programas e formas de atuação, fixar as condições para a filiação e permanência, decidir quanto às formas de financiamento das atividades, pactuar acordos e convenções coletivas de trabalho etc.

A Convenção sobre a Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical nº 87, adotada em 1948 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT⁶), dispõe sobre a liberdade sindical nos seguintes termos:

PARTE I LIBERDADE SINDICAL

Art. 1 - Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho, para o qual a presente Convenção está em vigor, se compromete a tornar efetivas as disposições seguintes.

Art. 2 - Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas

⁶ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a agência das Nações Unidas que tem por missão promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. O Trabalho Decente, conceito formalizado pela OIT em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

Art. 3 - 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

Art. 4 - As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

Art. 5 - As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

Art. 6 - As disposições dos arts. 2, 3 e 4 acima se aplicarão às federações e às confederações das organizações de trabalhadores e de empregadores.

Art. 7 - A aquisição de personalidade jurídica por parte das organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações, não poderá estar sujeita a condições de natureza a restringir a aplicação das disposições dos arts. 2, 3 e 4 acima.

Art. 8 - 1. No exercício dos direitos que lhe são reconhecidos pela presente convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas respectivas organizações deverão da mesma forma que outras pessoas ou coletividades organizadas, respeitar a lei.

2. A legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas pela presente Convenção.

Art. 9 - 1. A medida segundo a qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia será determinada pela legislação nacional.

2. De acordo com os princípios estabelecidos no § 8º do art. 19 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho a ratificação desta Convenção, por parte de um Membro, não deverá afetar qualquer lei, sentença, costume ou acordo já existentes que concedam aos membros das forças armadas e da polícia garantias previstas pela presente Convenção.

Art. 10 - Na presente Convenção, o termo 'organização' significa qualquer organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores.

Para Cristiane Rozicki⁷, a Convenção nº 87 da OIT dividiu a liberdade sindical em dois aspectos, “um individual, que corresponde ao direito que os indivíduos têm de construir organizações de sua escolha e de às mesmas filiarem-se ou não; e,

⁷ Liberdade consoante o direito internacional do trabalho: a OIT, o mundo e o Brasil. São Paulo: LTr, 1988, p. 77.

outro, coletivo, que consiste nas autonomias coletivas interna e externa dos sindicatos, amparando os mesmos de todo o tipo de intervenção das autoridades públicas ou de outras entidades”.

2.3. A positivação da liberdade sindical no ordenamento jurídico brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro consagra o princípio da liberdade sindical, mas não o faz nos termos preconizados pela Convenção nº 87, de 1948, da OIT. Além de conservar a unicidade sindical e o financiamento compulsório das entidades por intermédio da contribuição sindical, e de não atualizar muitas das normas constantes na CLT em termos coerentes com essa liberdade, o modelo brasileiro fez ressurgir, nos últimos anos, outras premissas do modelo corporativista inaugurado no Estado Novo de Getúlio Vargas.

No plano constitucional, é assegurada a livre associação profissional ou sindical (art. 8º, *caput*). Segue, nesse lineamento, a vedação a que se exija autorização de criação ou funcionamento por parte do Estado, ressalvado o registro no órgão competente, bem como que se faça qualquer tipo de interferência e intervenção do Poder Público na organização sindical (art. 8º, I). Demais disso, a Constituição assegura a liberdade individual de filiar-se ou não e de manter-se ou não filiado (art. 8º, V), além de vedar a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei (art. 8º, VIII).

Não obstante tanto, essa liberdade foi mitigada com a unicidade sindical, consistente da vedação expressa de se criar 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 (art. 8º, II). Em outro norte, a liberdade sindical também foi mitigada com a manutenção do financiamento

compulsório da atividade por meio da contribuição sindical (art. 8º, IV, c/c art. 149 e regulamentada pelos arts. 545 e 578 a 594, da CLT, e pelo Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971).

Além da vedação à pluralidade na base sindical e da manutenção da contribuição sindical compulsória, que são marcas características históricas do modelo corporativista, lei recente conferiu maior poder ao Estado no campo da regulamentação e do controle da atividade sindical. Cite-se a Lei nº 11.648, de 31 de 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”. Após prever, no art. 1º, o poder de representação, a constituição em âmbito nacional e as atribuições e prerrogativas, a Lei atribuiu ao Ministério do Trabalho a aferição dos requisitos de representatividade das centrais sindicais.

Por fim, a despeito de alterações ocorridas desde a sua publicação, a CLT conservou traços marcantes da concepção sindical inicial, pautada no corporativismo instituído pelo Estado Novo de Getúlio e cuja inspiração fora a *Carta del Lavoro* do Fascismo Italiano. Basta mencionar o que dispõe o art. 514, “a”, segundo o qual é dever dos sindicatos colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social.

Para Tereza Aparecida Asta Gemgnani⁸, Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e doutora em Direito do Trabalho, “o modelo implantado na década de 30 do século passado, pautado pela unicidade obrigatória imposta pelo Estado, que em contrapartida acolhe o sindicato como parte de seu corpo e garante sua sustentação econômica pela imposição de uma ‘contribuição’, com recolhimento compulsório que atinge valor expressivo, tem sobrevivido a todas as tentativas de mudança. Adquiriu tal força ao longo do tempo,

⁸ Disponível em <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1916/1851>. Acesso em: 04.7.2016.

que nos últimos 60 anos vem impedindo a ratificação da Convenção n. 87 da OIT, que trata da Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização, aprovada na 31ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em São Francisco em 1948, que já obteve a adesão de 150 países”.

Destarte, o corporativismo ainda resiste no ordenamento jurídico brasileiro, hoje denominado de neocorporativismo, com marcas históricas do seu protótipo inaugural, como o dever de colaboração com o poder público, da unicidade na base sindical e da contribuição compulsória. Conquanto constitucionalmente positivado o princípio liberdade sindical, nos termos já examinados, somente se compreenderá o seu alcance e sentido com as adjetivações e mitigações que ora se examinaram.

3. NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

3.1. Das receitas sindicais

O art. 548 da CLT discrimina as possibilidades de constituição do patrimônio das associações sindicais, que, assim, é composto pelas contribuições devidas pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades; pelas contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas assembleias gerais; pelos bens e valores adquiridos e as rendas produzidas; pelas doações e legados; e pelas multas e outras rendas eventuais.

Nos termos do art. 549 da CLT, as receitas sindicais só poderão ter aplicação na forma prevista nos respectivos orçamentos anuais, obedecidas as disposições contidas na lei e nos estatutos. Para alienação, locação ou aquisição de bens imóveis, as entidades sindicais são obrigadas a realizar avaliação prévia pela Caixa Econômica Federal ou organização legalmente habilitada. Os bens imóveis não poderão ser alienados sem a prévia autorização das respectivas assembleias gerais e sua venda será efetuada pela diretoria da entidade, mediante concorrência pública,

com edital publicado no Diário oficial da União e na imprensa diária, com antecedência mínima de trinta dias da data de sua realização. Por fim, os recursos destinados ao pagamento total ou parcelado dos bens imóveis adquiridos também serão consignados, obrigatoriamente, nos orçamentos anuais das entidades sindicais.

Para fins de fiscalização e controle, as operações de natureza financeira e patrimonial das entidades sindicais serão evidenciadas pelos seus registros contábeis, a serem executadas sob a responsabilidade de contabilista habilitado, em conformidade com o plano de contas e as instruções baixadas pelo Ministério do Trabalho. A escrituração será baseada em documentos de receita e despesa, que ficarão arquivados nos serviços de contabilidade, à disposição dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento administrativo e da fiscalização financeira da própria entidade, ou do controle que poderá ser exercido pelos órgãos da União, em face da legislação específica. Com a mesma finalidade fiscalizatória, as entidades sindicais são obrigadas a manter o Livro Diário, para a escrituração, pelo método das partidas dobradas, diretamente ou por reprodução, dos atos ou operações que modifiquem ou venham a modificar a situação patrimonial.

Por fim cabe assinalar que, nos termos do art. 552 da CLT, os atos que importarem em malversação ou dilapidação do patrimônio das associações ou entidades sindicais ficam equiparados ao crime de peculato e serão processados, julgados e punidos na conformidade da legislação penal.

3.2. Da contribuição sindical

Única com exigibilidade obrigatória para todos os integrantes da categoria, ainda que não estejam filiados a nenhuma entidade sindical, a contribuição sindical, que, no passado, também teve a inadequada denominação de imposto sindical, encontra o seu fundamento de validade no art. 8º, IV, c/c art. 149, da Constituição Federal de 1988 e, a sua regulamentação, em duas normas distintas: a contribuição sindical urbana é regulamentada nos arts. 545 e 578 a 594, da CLT, e a

contribuição sindical rural é regulamentada pelo Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, que “dispõe sobre enquadramento e contribuição sindical rural”.

De acordo com o art. 579, da CLT, a contribuição 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 sindicato, os valores correspondentes serão creditados à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional (art. 591).

Quanto aos valores, nos termos do art. 580, da CLT, a contribuição sindical urbana será recolhida de uma só vez, anualmente, do seguinte modo: 1) na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho, para os empregados, qualquer que seja a forma da referida remuneração; 2) para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, em importância correspondente a 30% do maior valor-de-referência fixado pelo Poder Executivo, vigente à época em que é devida a contribuição sindical; 3) para os empregadores, em importância proporcional ao capital social da firma ou empresa, registrado nas respectivas Juntas Comerciais ou órgãos equivalentes, mediante a aplicação de alíquotas regressivas (de 0,8% a 0,02%), de acordo com as classes do capital social da empresa.

O desconto da contribuição sindical na folha de pagamentos dos empregados é obrigatório por parte dos empregadores e será realizado sempre no mês de março de cada ano. O recolhimento da contribuição sindical referente aos empregados e trabalhadores avulsos será efetuado no mês de abril de cada ano, e o relativo aos agentes ou trabalhadores autônomos e profissionais liberais realizar-se-á no mês de fevereiro.

O Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, considera, para efeito da cobrança sindical rural: **I - trabalhador rural:** a) a pessoa física que presta serviço a empregador rural mediante remuneração de qualquer espécie; b) quem, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido

o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros; **II - empresário ou empregador rural:** a) a pessoa física ou jurídica que, tendo empregado, empreende, a qualquer título, atividade econômica rural; b) quem, proprietário ou não, e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área superior a dois módulos rurais da respectiva região; c) os proprietários de mais de um imóvel rural, desde que a soma de suas áreas seja superior a dois módulos rurais da respectiva região.

Ademais, o Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, estabelece diferentes bases de cálculo para a cobrança da contribuição sindical, de conformidade com o disposto nos parágrafos do seu art. 4º, do seguinte modo:

a) para os empregadores rurais organizados em empresas ou firmas, a contribuição sindical será lançada e cobrada proporcionalmente ao capital social, e para os não organizados dessa forma, entender-se-á como capital o valor adotado para o lançamento do imposto territorial do imóvel explorado, fixado pelo INCRA, aplicando-se em ambos os casos as percentagens previstas no art. 580, III, da CLT (alíquotas regressivas de acordo com a progressão do capital);

b) para a categoria profissional será descontada dos respectivos salários, tomando-se por base um dia de salário mínimo regional pelo número máximo de assalariados que trabalhem nas épocas de maiores serviços, conforme declarado no cadastramento do imóvel;

c) a contribuição dos trabalhadores que, proprietários ou não, trabalhem individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros, será lançada na forma do disposto no art. 580, II, da

Consolidação das Leis do Trabalho e recolhida diretamente pelo devedor, incidindo, porém, a contribuição apenas sobre um imóvel.

3.3. Natureza jurídica das contribuições

Compreender a natureza jurídica de determinado instituto é compreender o que esse instituto significa para o Direito. E, quanto às contribuições, sempre houve grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da sua natureza jurídica, em que o cerne das discussões era saber se as contribuições são ou não são tributo.

O art. 5º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966) faz uma discriminação tripartite das espécies tributárias, ao estabelecer taxativamente que os tributos são **impostos, taxas e contribuições de melhoria**. A Constituição Federal de 1988, ao menos *prima facie*, parece seguir o mesmo caminho, ao dispor no art. 145 que os entes federados poderão instituir os seguintes tributos: **impostos; taxas**, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; e **contribuição de melhoria**, decorrente de obras públicas.

A doutrina se segmentou, então, em três correntes: uma, a defender que as contribuições não são tributos; a segunda, a defender que as contribuições são tributos, mas não se constituem como uma espécie tributária à parte, inserindo-se, conforme o caso, na previsão de impostos ou taxas; e a terceira corrente, por fim, a defender que as contribuições se constituem como espécie própria do gênero tributos.

Os que defendem o caráter não tributário das contribuições, como Marco Aurélio Greco⁹, invocam justamente o art. 5º do Código Tributário Nacional e o art. 145 da Constituição Federal de 1998, os quais são expressos e taxativos ao prever as espécies em que se repartem os tributos, quais sejam, impostos, taxas e

⁹ Contribuições: uma figura *sui generis*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 81.

contribuições de melhoria. Assim, não haveria possibilidade de se classificar as contribuições como espécie do gênero tributo, nem mesmo pelo fato de o art. 149 da Constituição Federal, que trata das contribuições, estar inserido no capítulo denominado de Sistema Tributário Nacional.

A corrente que nega a natureza tributária das contribuições sempre foi minoritária. A maioria dos doutrinadores defende que a enumeração do art. 145 da Constituição Federal indica apenas os tributos que tanto a União como os Estados e Municípios podem instituir, mas essa enumeração não exclui outros tributos que só podem ser instituídos pela União. Ademais, em virtude da natureza pecuniária, da inserção no Sistema Tributário Nacional e da previsão expressa de observância de normas gerais em matéria tributária, a natureza jurídica tributária das contribuições não pode ser negada.

Mas os que admitem o caráter tributário das contribuições também se segmentaram em duas correntes. **Uma entende que as contribuições são tributos, mas se inserem nas espécies já conhecidas** (impostos, taxas ou contribuições de melhoria), posição que é defendida, por exemplo, por Aliomar Baleeiro, Ruy Barbosa Nogueira e Roque Antônio Carraza¹⁰. **A segunda corrente defende que as contribuições são espécies próprias de tributos**, não se inserindo nas demais categorias, posição que é defendida por Yves Gandra Martins, Ricardo Lobo Torres e Hugo de Brito Machado, dentre outros.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal¹¹, há muito a questão foi

¹⁰ “Como se isto não bastasse, a Lei das Leis ainda classificou os tributos em impostos e contribuições de melhoria (art. 145, I a III), desenhando a regra-matriz (o arquétipo o núcleo essencial, a norma-padrão de incidência) de cada uma destas figuras jurídicas e discriminado competências para que as pessoas políticas, querendo, viessem a instituí-las (sempre, como vimos, por meio de lei).” *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003, 19 ed. revista, ampliada e atualizada, p. 352/353.

¹¹ “[...] As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 149), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195, CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1.) de intervenção no domínio econômico

pacificada no sentido de entender as contribuições como espécies tributárias que, não se confundindo com os impostos, taxas e contribuição de melhoria, se constituem como espécie tributária própria ao lado de todas as demais, estando sujeitas, portanto, à disciplina tributária e às limitações ao poder de tributar.

3.4. Natureza tributária da contribuição sindical

As discussões do tópico anterior conduzem à inevitável conclusão de que a contribuição sindical seja uma espécie tributária, haja vista as suas características e fundamentos: é contribuição de interesse de categorias econômicas, cuja instituição se dá necessariamente por lei, tem natureza pecuniária e sua prestação é obrigatória. A propósito, a CLT e o Decreto-Lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, estabelecem uma prestação pecuniária de natureza compulsória, sem estipular nenhuma contrapartida pelos beneficiários, obrigação que decorre do simples fato de se pertencer a uma categoria econômica ou profissional, ou de profissão liberal, destinando-a à categoria.

Nesse lineamento, a contribuição sindical se amolda inteiramente ao conceito de tributo legalmente estabelecido pelo Código Tributário Nacional, como sendo “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” (art. 3º).

Apontando justamente essas características, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a contribuição sindical tem natureza tributária, classificando-se como contribuição. Confira-se:

Da leitura do conjunto normativo depreende-se que a natureza da contribuição sindical compulsória é inequivocamente tributária. Na classificação das espécies, tem se mostrado frequente o enquadramento de tal exação nas denominadas contribuições

(CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).” (ADI 447, rel. min. Octavio Gallotti, voto do min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6-1991, DJ de 5-3-1993).

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. Conclui-se, de qualquer forma, ser a contribuição recurso de caráter público, porquanto oriundo da tributação, isto é, compulsoriamente exigida à sociedade. Vale acrescentar que o fato de os recursos serem recolhidos à Caixa Econômica Federal e, só depois, repassados aos sindicatos não lhes modifica a natureza. Hoje são raros os entes federativos que não transferem para entidades financeiras a tarefa de administrar o recebimento de tributos e, nem por isso, há que se falar que tal parceria teria o condão de transformar-lhes a natureza jurídica. (MS 28.465, Distrito Federal, Rel. Ministro Marco Aurélio Mello)

Retoma-se, nesse momento, a premissa fundamental deste estudo: as entidades sindicais manejam recursos de natureza tributária, nos termos da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional, qual seja a contribuição sindical, que é instituída por lei e a todos se impõe obrigatoriamente. Segue, pois, o dever de prestar contas por parte das entidades que a arrecadam e a aplicam e o dever de adequada fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União, no exercício das funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente.

4. TRIBUNAL DE CONTAS: POSIÇÃO ESTRUTURAL, NATUREZA E INDISPENSABILIDADE DA SUA FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

4.1. O antigo debate sobre a natureza da função dos Tribunais de Contas

No Brasil, o Tribunal de Contas é uma instituição originária da experiência republicana e tem como marco inaugural o Decreto nº. 966-A, de 7.11.1890, de iniciativa de Ruy Barbosa, que previa a criação de um órgão de contas inspirado no modelo italiano, com a função de realizar o controle prévio das despesas do Poder Executivo. Esse modelo de controle, na verdade, nunca foi implantado no Brasil e mesmo a Constituição Federal¹² de 24 de fevereiro de 1891 foi absolutamente

¹² Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

lacônica sobre quase tudo acerca do órgão anunciado e idealizado no histórico Decreto assinado por Manoel Deodoro da Fonseca e por Ruy Barbosa.

Nas demais constituições republicanas, a natureza jurídica e a posição em relação aos Poderes variaram segundo as injunções da política dominante, com maior ou menor grau de autonomia e extensão de competências. Mas, com a Carta Política de 1988, o Tribunal de Contas consolidou a sua estatura de órgão constitucional autônomo, destinado a desempenhar-se da função de controle externo da atividade financeira de todos os Poderes do Estado, sem qualquer submissão hierárquica, nem mesmo ao Congresso Nacional, ainda que uma interpretação apressada ou desatenta do art. 71 da Constituição possa sugerir a existência de relação de subordinação.

Por muito tempo, os Tribunais de Contas não alcançaram a devida atenção dos doutrinadores e do meio acadêmico. Dessa lacuna resulta que questões importantes permaneçam apenas tangenciadas na literatura especializada ou examinadas por detrás das grossas lentes de antigos dogmas.

O tema referente à natureza da função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas é desses que, embora debatido, padece de pesado olhar dogmático, contexto que divide os doutrinadores em dois grupos fundamentais: de um lado, os que sustentam que as Cortes de Contas exercem função de natureza administrativa, sendo administrativas, portanto, as suas decisões, banda que congrega a grande maioria dos autores; de outro lado, os que defendem serem as Cortes de Contas órgãos com função jurisdicional judicante.

Alguns autores afirmam que a querela viria de berço, pois que o Decreto nº. 1.166, de 17 de dezembro de 1892, atribuiu ilegalmente uma jurisdição ao Tribunal de Contas¹³. De fato, referido decreto menciona jurisdição para o Tribunal de

¹³ CAPITULO II DA JURISDIÇÃO, COMPETENCIA E ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
Art. 27. A jurisdição do Tribunal de Contas abrange todos os responsáveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica, ainda mesmo no caso de residirem fóra do paiz. (sic)

Contas, mas foi a Constituição Federal de 1946 a primeira a dispor expressamente que a Corte possui jurisdição, no que foi acompanhada por todas as Constituições republicanas seguintes.

Pode dizer-se também que o debate tem como pano de fundo a Teoria da Separação dos Poderes ou, mais apropriadamente, a divisão e classificação das atividades do Estado segundo critérios de especialização funcional – administrativa, legislativa e jurisdicional –, conforme prefere a grande maioria dos autores modernos. A partir da clássica tripartição, tentou-se situar o Tribunal de Contas no interior de cada um dos Poderes, permanecendo sem solução satisfatória o problema concernente à natureza da função exercida, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. Pois que, nos termos em que foi concebido e substancializado, nem é possível alojar o Tribunal de Contas no interior de um dos Poderes, tampouco identificar sua função com as atividades de administração, legislação ou jurisdição.

A questão reclama, portanto, adequado enquadramento jurídico-constitucional que compreenda o Tribunal de Contas como incumbido fundamentalmente da função de controle externo, a qual não se confunde com as funções clássicas referidas. Exatamente por isso, os processos instaurados nessa Corte possuem sua própria ontologia, qual seja são *processos de contas* e, portanto, nem administrativos, nem legislativos, nem judiciais, conforme acertada proposição do então Ministro do STF, Carlos Ayres Britto¹⁴.

4.2. Localização estrutural dos Tribunais de Contas

Há muito que a teoria clássica da tripartição dos poderes ou da tripartição das atividades do Estado demanda necessário reexame, porquanto a

Art. 28. O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência; funciona como Tribunal de Justiça, e as suas decisões definitivas tem força de sentença com execução aparelhada. (sic)

¹⁴ BRITTO. Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. IN: *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Alfredo José de Souza et al. 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 73.

complexidade das atividades dos Estados contemporâneos não tem enquadramento possível em nenhum esquema rígido e até mesmo secular de identificação quase cartesiana das suas funções.

Odete Medauar¹⁵, conquanto não se oponha diretamente à teoria da tripartição dos poderes nem proponha nova classificação para as funções do Estado, assinala a dificuldade de enquadramento de determinados órgãos estatais, como os Tribunais de Contas, no esquema dessa rígida divisão tripartite. Confira-se:

Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação de poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria a situação de opor representantes do povo contra representantes do povo. Por outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua de adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países na atualidade; o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional de poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias. **Além do mais, verifica-se, neste fim de século, realidade dotada de maior complexidade em relação à época de Montesquieu: muitas instituições são dificilmente enquadáveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.** (s.n)

No mesmo compasso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁶ relata a dificuldade experimentada pelos doutrinadores brasileiros em situar estruturalmente o Tribunal de Contas no âmbito da teoria clássica da tripartição, afirmando que:

[...] já de há muito, alguns monografistas brasileiros mais antigos, como PONTES DE MIRANDA e CASTRO NUNES, referidos por JARBAS MARANHÃO, se mostravam intrigados com o problema desta “posição entre os Poderes”, mas concordavam ambos, depois de exporem suas respectivas razões de perplexidade, que não cabendo

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 13. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009, p. 31.

¹⁶ *O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas*. IN: *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Alfredo José de Souza et. al. 3ª ed. rev. E amp. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 102/103.

em nenhum deles, mas sendo responsável por fiscalizá-los, a única posição taxinômica plausível para o Tribunal seria fora de todos eles, uma vez que sua **“criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição”**, concluiria ainda PONTES DE MIRADA, alardeando todo o seu talento antecipativo.

Cabe assinalar que a abordagem tradicional fez como que se deixasse de examinar o controle do Estado como uma função estatal, mas como desdobramento ou efeito da própria tripartição. É bem verdade, o exercício de funções distintas por órgãos especializados tem como resultado a contenção do poder, e essa contenção do poder é obviamente uma forma de controle ou de limitação. Todavia, o controle é função estatal própria, desenvolvida pelos Poderes do Estado e por órgãos especializados, como é o caso dos Tribunais de Contas. A propósito, o controle é a função típica, definidora e justificadora da própria existência dessas Cortes.

Com esse recorte conceitual se pode afirmar que o Poder Legislativo exerce a função legislativa como sua atividade típica e que, inclusive, lhe confere a denominação, mas também exerce a função de controle externo e, por esta última, se incumbe de fiscalizar as atividades financeiras e operacionais do Poder Executivo quanto à legalidade, legitimidade, economicidade etc.

Em outro vértice, o Tribunal de Contas é fundamental e precipuamente incumbido da função de controle externo das atividades do Estado, especialmente das suas atividades financeiras, sendo dotado de suficiente autonomia institucional, administrativa, orçamentário-financeira, de modo a alcançar todos os Poderes, todos os agentes públicos, todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Enquanto nos demais Poderes o controle seja uma função importante, mas não definidora das suas atividades e da sua essência, em relação ao Tribunal de Contas ela é a sua própria razão de existir.

Feito esse registro, adotam-se aqui as seguintes posições fundamentais:

a) a classificação adotada na doutrina clássica – legislativa, executiva e jurisdicional – não esgota a diversidade das funções estatais, que deve incluir, necessariamente, a **função de controle** e, no âmbito desta, a **função de controle externo** confiada aos Tribunais de Contas;

b) os **Tribunais de Contas são órgãos autônomos**, o que significa dizer que não são estruturalmente localizados no interior de nenhum dos Poderes, tampouco mantêm com os Poderes qualquer relação de subalternidade, dependência ou vinculação hierárquica;

c) os **Tribunais de Contas são órgãos constitucionais**, o que significa dizer que têm quase todo o seu arcabouço normativo estruturado pelo próprio Poder Constituinte, tanto no plano da função que exercem, quanto no plano das suas competências, atribuições e regime jurídico dos seus agentes, conforme assevera o Min. aposentado do STF, Carlos Ayres Britto¹⁷;

d) os **processos** instaurados nos Tribunais de Contas **possuem regime jurídico próprio**, conforme afirmação anterior, qual seja são **processos de contas** que não se confundem, portanto, com o regime jurídico dos processos administrativos ou dos processos legislativos ou dos processos judiciais.

No complexo sistema de controles recíprocos concebidos nas sociedades modernas com o desiderato de exercer a função de controle do Estado, os Tribunais de Contas são órgãos que permeiam todos os Poderes instituídos, com autonomia funcional, administrativa e financeira e com competências que lhes permitem alcançar a atividade financeira de cada um desses Poderes.

¹⁷ Cf. BRITTO. Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. IN: *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Alfredo José de Souza et al. 3ª ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 70.

Essas considerações têm no magistério do Min. aposentado do STF, Carlos Ayres Britto¹⁸, o seu suporte teórico. Confira-se:

Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: **a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos.** Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentares decidem por critérios de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *externa corporis*¹⁹ (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida. (s.n.)

Observe-se que o autor considera superada a dicotomia função administrativa *versus* função jurisdicional para situar a atividade dos Tribunais de Contas no âmbito de uma função que, em sua fisiologia, exhibe contornos próprios, a função constitucional de controle externo, peculiaridade esta que se projeta inarredavelmente sobre a natureza dos processos que essas Cortes instauram, os quais são processos de contas, reitere-se.

4.3. O Poder Legislativo e a sociedade como destinatários das atividades dos Tribunais de Contas

Conquanto os Tribunais de Contas não sejam estruturalmente alojados no interior de nenhum dos Poderes, tampouco mantenham com qualquer

¹⁸ Cf. BRITTO. Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas. IN: O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Alfredo José de Souza et al. 3ª ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 73.*

¹⁹ Vê-se da ideia desenvolvida que a expressão correta seria *interna corporis*. Manteve-se a expressão *externa corporis* por fidelidade à fonte pesquisada. Todavia, republicações do mesmo texto eliminaram esta última. Confira-se BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 26.1.2012.

deles relação de subalternidade ou sujeição hierárquica, as atividades decorrentes da função que lhes cabe desempenhar têm como destinatário institucional o Poder Legislativo do ente federativo em que estejam localizados. Em outra via, considerando a importância central do controle nos Estados Democráticos de Direito, a função incumbida aos Tribunais de Contas interessa fundamentalmente a toda a sociedade e também a esta se destina.

Para o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas disponibiliza, como dever de ofício, a sua expertise de órgão técnico (CF/88, art. 71). E, nessa direção, dentre outras competências, emite parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (inc. I); julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (inc. II); realiza inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público (inc. IV); e presta informações solicitadas sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (inc. VII).

Esse plexo de atividades ou competências revela-se indispensável a que o Poder Legislativo cumpra a sua missão constitucional de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, na medida em que lhe fornece argumentos e dados técnicos de ordem a possibilitar uma compreensão da atividade administrativa que não se estribe unicamente em critérios políticos de conveniência e oportunidade.

Comparando as competências constitucionais do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União concernentes à função de controle externo, o Min. aposentado do STF Carlos Ayres Britto²⁰ afirma que:

Se bem observar o analista jurídico, o Congresso Nacional, em matéria de controle externo, ficou adstrito ao exercício das seguintes competências constitucionais: a) “julgar anualmente as contas prestadas **pelo Presidente da República** e apreciar os relatórios sobre a execução **dos planos de governo**”; b) “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das suas Casas, os atos **do Poder Executivo**, incluídos os da administração indireta” (inciso IX e C do art. 49 da CF, sem os caracteres em negrito). Do lado de fora restaram, então, contas, relatórios e atos que não têm a protagonizá-los o Poder Executivo, quer do modo direto, quer indireto, exatamente porque a respectiva competência controladora cai sob a alçada do Tribunal de Contas da União (TCU). Não do Congresso Nacional propriamente.

Mas é de todo óbvio que o Parlamento Federal, agindo por si ou por qualquer de suas Casas ou ainda por Comissão específica, é de todo óbvio que ele não fica impedido de sindicatar sobre as unidades administrativas, agentes públicos e até pessoas privadas que atuem externamente ao Poder Executivo. Só que, nestas suposições, tem que recorrer aos préstimos do TCU para saber: a) da legalidade de despesas e receitas públicas; b) da regularidade de contas, sob os aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, contábil e operacional. Logo tem que usar o TCU como ponte e para isso é que a Magna Lei fez embutir nas desse órgão (o TCU): “realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, **de Comissão técnica de inquérito**, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II” (art. 71, inciso IV, sem grafia negritada).

Observe-se que o texto destaca a importância das Cortes de Contas no âmbito da função de controle externo, nomeadamente pelas atividades que desenvolve em ordem a auxiliar o Poder Legislativo. Nesse sentido, os Tribunais de Contas se desempenham de importantes competências técnicas, que dão fundamento e conteúdo às decisões políticas incumbidas ao Parlamento.

A importância das atividades do Tribunal de Contas, contudo, não se esgota aí. Como órgão constitucional integrante do complexo e necessário sistema de contenção do poder estatal e de verificação das suas atividades em face dos princípios

²⁰ BRITTO. Carlos Ayres. Op. cit., p. 70.

e normas do ordenamento jurídico, as suas competências interessam diretamente à sociedade, como competências essenciais à consolidação da democracia, à efetivação do direito à moralidade, à correta aplicação dos recursos públicos, à eficiência e à probidade administrativas e, porque não dizer, à própria realização dos direitos fundamentais.

Com efeito, as atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas são de inquestionável interesse público, que, embora de difícil precisão e conceituação, é assim considerado por não se confundir com o puro interesse do Estado ou do aparelho administrativo ou da autoridade pública ou ainda do indivíduo. São atividades indisponíveis por não estarem à disposição desse Estado, aparelho, agente público ou indivíduo, constituindo um interesse de maior grandeza, um interesse público por excelência.

5. O CONTROLE DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1. O controle no Estado Democrático de Direito

Legitimidade e controle são da essência do Estado Democrático de Direito. Enquanto a legitimidade diz respeito à justificação do poder de tomar decisões em nome da coletividade, com força coercitiva, o controle diz respeito ao conjunto dos instrumentos destinados à limitação do poder e à verificação de que o seu exercício está em consonância com o Direito e com as finalidades que lhe são próprias. Nesse lineamento, o constituinte brasileiro dedicou parcela expressiva do texto da Constituição Federal de 1988 a esses temas, especialmente ao controle do exercício das funções estatais, inclusive mediante a criação de órgãos técnicos especializados, como os Tribunais de Contas.

Conquanto a ordem constitucional se dedique com ênfase e centralidade ao controle do Estado, também reserva espaço para o controle das atividades de entidades privadas que se revistam de interesse coletivo, tanto mais

quando essas atividades, de algum modo, sejam beneficiárias de recursos públicos. Em face de qualquer órgão ou entidade, público ou privado, a Constituição positivou como norma geral a inafastabilidade de jurisdição, também chamada de cláusula de acesso à Justiça, estabelecendo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV). Além do Poder Judiciário, a Constituição Federal também confere a órgãos especializados a prerrogativa de exercer o controle da atividade de entidades privadas que se utilizem de recursos públicos.

A propósito, a Reforma Administrativa dos anos 90 deu nova configuração à organização das atividades do Estado ao introduzir o conceito de setor público não-estatal. Nos termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as atividades públicas se repartem em núcleo estratégico (Legislativo, Tribunais, Presidência e cúpula dos Ministérios), atividades exclusivas (polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica); serviços não exclusivos (universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais, museus); e produção para o mercado (empresas estatais). Ao lado da publicização - criação de um setor público não-estatal -, a Reforma promoveu ampla privatização e, com isso, aumentou consideravelmente o volume de atividades de interesse público desenvolvidas por entidades privadas, através de institutos como concessão, permissão, autorização, parceria público-privada, franquia pública, credenciamento, termo de parceria, gerência privada de estabelecimentos públicos, convênio, termo de fomento etc.

Desse modo, a organização administrativa extrapola o conjunto dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, compreendendo também a regulação, a coordenação e as diversas formas de parcerias com entidades mercantis e não-mercantis. Esse quadro redefine o controle da função e da atividade administrativa do Estado, bem como o controle exercido pela própria Administração Pública sobre as entidades privadas que atuam no espaço público não-estatal. Com efeito, a função de controle passa a se conectar com um campo vasto de atividades,

para muito além das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

Cabe mencionar, ainda, que diversas instituições privadas – e, portanto, não integrantes da Administração Pública –, são beneficiárias diretas de recursos públicos para a manutenção das suas atividades com formas de obtenção que não se confundem com as parcerias tradicionais. É o caso dos partidos políticos, que são beneficiários do Fundo Partidário, das entidades do “Sistema S”, que arrecadam contribuições para-fiscais de recolhimento obrigatório, na forma do art. 240 da Constituição Federal de 1988, caracterizadas como dinheiro público, e das entidades sindicais, que são beneficiárias da contribuição sindical.

Ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, que exerce o controle sobre o repasse e aplicação dos recursos do Fundo Partidário, todas as demais entidades privadas que manejam recursos públicos estão sujeitas à jurisdição e ao controle do Tribunal de Contas, como exigência do princípio democrático e do dever geral de prestar contas.

5.2. O dever de prestar contas como regra de conduta dos que administram bens de terceiros

O parâmetro geral de conduta de qualquer agente que desenvolva atividades em uma relação de administração é constituído pelo dever e não pela vontade pessoal. Daí a regra básica subjacente que enseja a obrigatoriedade de prestar contas, pelo fato de administrar dinheiros, bens e valores de terceiros, exista ou não exista um mandato para tanto.

Respalhada por esse pressuposto tão antigo quanto atual, a Constituição Federal estabelece no art. 70, parágrafo único, um dever geral de prestação de contas que, por sua extensão, alcança quaisquer agentes que manejem recursos públicos: “Prestará contas **qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e

valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (s.n.).

A prestação de contas tem a finalidade de demonstrar que os recursos confiados ao terceiro tiveram utilização segundo os objetivos propostos e que guardaram conformidade com as regras e princípios estabelecidos. Trata-se de dever do administrador perante o próprio interessado ou perante alguém com mandato ou competência para tanto, que analisará o que lhe for apresentado à luz da conformidade operacional e dos resultados, emitindo uma opinião técnica, que certifica as contas e determina, conforme o caso, providências corretivas, preventivas e até punitivas.

5.3. As funções do Tribunal de Contas da União: o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos

Concebido como órgão constitucional especial, autônomo e não posicionado no interior de nenhum dos poderes do Estado, os Tribunais de Contas se incumbem constitucionalmente da **função de controle (externo)**, a qual possui, de um lado, natureza técnico-jurídica e, de outro, substância calcada nas opções políticas fundamentais da República.

Para o exercício dessa função, os Tribunais de Contas são dotados de poderes instrumentais, que podem ser agrupados do seguinte modo: competência fiscalizadora, competência consultiva, competência informativa, competência judicante, competência sancionatória, competência corretiva, competência normativa, competência de ouvidoria e competência pedagógica.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual se avalia a gestão dos recursos públicos. A competência consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios acerca das contas prestadas e do exame, em tese, de consultas realizadas. A competência informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas a respeito da fiscalização exercida ou dos resultados de inspeções e auditorias realizadas, compreendendo também a representação a respeito de

irregularidades ou abusos apurados. A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/1992). A função normativa decorre do poder regulamentar, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório. A ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades. A competência educativa é exercida quando o Tribunal orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências²¹.

A competência judicante é exercida pelo Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual lhe compete “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

5.4. Do dever de prestação de contas pelas entidades sindicais e da fiscalização e controle exercidos pelo Tribunal de Contas da União

As entidades sindicais são beneficiárias da contribuição sindical, que é compulsória e tem natureza tributária, enquadrando-se tal espécie de contribuição nas denominadas contribuições parafiscais, porque destinadas a entidades que não compõem os órgãos e entidades da Administração do Estado. Segue, pois, que o produto dessa arrecadação tributária específica, conquanto seja repassado a uma entidade privada, é dinheiro público e, nessa condição, está sujeito à competência fiscalizatória das instituições que se incumbem da atividade de controle.

²¹ Confira-se Funcionamento do TCU. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/> Acesso em: 06.07.2016

Destarte, além de se submeter à apreciação do conselho fiscal da entidade e da assembleia geral da categoria, as contas das entidades sindicais também se sujeitam à fiscalização e ao controle do TCU, quanto à parcela das receitas oriunda da contribuição sindical.

Em linha de reiteração, a combinação do art. 70, parágrafo único, com o art. 71, II, da Constituição Federal torna inequívoco, da parte das entidades sindicais, o dever de realizar a prestação de contas dos valores recebidos na rubrica “contribuição sindical”, e, da parte do Tribunal de Contas da União, o dever de realizar a atividade controladora, os procedimentos necessários ao julgamento das contas dos responsáveis por esse dinheiro. Cite-se, ainda, o art. 5º, V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a jurisdição dessa Corte abrange “os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social”.

O dever de prestar contas, nos termos examinados, não abrange nenhuma outra parcela recolhida pelo sindicalizado ou as demais receitas auferidas pela entidade, de sorte que a fiscalização e o controle exercidos pelo Tribunal de Contas da União somente incidem sobre os recursos oriundos da contribuição sindical, considerando a sua natureza compulsória e o alcance de todos os integrantes da categoria, independentemente de filiação.

Ao examinar a questão, o Supremo Tribunal Federal²² manifestou o entendimento de que os sindicatos são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado e prestam serviços de interesse público e social e são destinatários

²² Mandado de Segurança nº 28.465-DF, Rel. Ministro Marco Aurélio Mello. No mesmo julgamento, o Relator relembrou o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que incumbe 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.

de contribuição. Assim, o dever de prestar contas seria hipótese de simples subsunção.

A propósito, em 25 de agosto de 2011, o Ministério do Trabalho e Emprego aprovou a Orientação Normativa nº 1, que “baixa orientação às entidades sindicais no sentido de que promovam ajustes em seus planos de contas de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical”. A medida atendeu a uma determinação do Tribunal de Contas da União feita no Acórdão TC 018.689/2009-3, com o seguinte teor:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIAS. ANÁLISE. NÃO SEGREGAÇÃO CONTÁBIL DAS RECEITAS E DESPESAS DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. REPRESENTAÇÃO PREJUDICADA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIFICULDADE DE FISCALIZAR OS RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

1 - Tendo em vista que a não segregação contábil das receitas e despesas oriundas das diversas fontes administradas pelas entidades sindicais impossibilita o confronto das informações aduzidas ao processo e a consequente aferição da regularidade da aplicação dos recursos da contribuição sindical, considera-se a representação prejudicada e arquivam-se o processo.

2 - Considerando que os recursos da contribuição sindical têm natureza pública e que a não segregação contábil das receitas e despesas correspondentes inviabiliza o exercício do controle externo por parte desta Corte, determina-se ao órgão competente que expeça as orientações necessárias para solucionar o problema.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, em:

9.1. considerar, no mérito, esta representação prejudicada;

9.2. **determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência, expeça orientação formal dirigida às entidades sindicais no sentido de que promovam ajustes em seus planos de contas, de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical instituída nos arts. 578 a 610 da CLT, com as alterações da Lei 11.648/2008, a fim de assegurar a transparência e viabilizar o controle da aplicação desses recursos públicos;**

[...] s.n.

As entidades sindicais têm manifestado forte resistência ao controle do Tribunal de Contas, alegando tratar-se da vedada intervenção e interferência previstas no art. 8º, I, da Constituição Federal. A insurgência não procede. Se tais entidades se beneficiam de contribuições obrigatórias e delas não abrem mão, em linha contrária à Convenção nº 87, da OIT, devem arcar com o ônus de prestar contas, como fazem todos os demais órgãos e entidades que manejam recursos públicos.

Bem assinalou o Ministro Marco Aurélio Mello no referido Mandado de Segurança nº 28.465-DF, que “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”.

5.5. Projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados

A matéria é recorrente na Câmara dos Deputados. Nesse momento, tramitam diversas proposições que têm por objeto determinar que as entidades sindicais prestem contas, perante o Tribunal de Contas da União, dos recursos financeiros auferidos mediante o repasse da contribuição sindical, como as que se relacionam a seguir:

1. Projeto de Lei nº 4977, de 2016, de autoria do Deputado Alberto Fraga, que “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”;

2. Projeto de Lei nº 5479, de 2016, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, que “acrescenta artigo à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a fim de garantir a

transparência na utilização da contribuição sindical e prestação de contas das entidades sindicais ao Tribunal de Contas da União – TCU”;

3. Projeto de Lei nº 5150, de 2016, de autoria do Deputado Delegado Waldir, que “altera a Lei nº 11.648 de 31 de março de 2008”.

A existência dos referidos projetos de lei atrai o procedimento da apensação, caso proposição análoga ou conexa seja eventualmente apresentada, nos termos do que dispõe o art. 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, especialmente o seu inciso I, que assim estabelece: “antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142”.

6. CONCLUSÃO

A liberdade sindical como princípio possui um conteúdo vasto, que envolve as liberdades de fundação, filiação e desfiliação, organização, administração e exercício de funções. O ordenamento jurídico brasileiro consagra tal princípio, mas não o faz nos termos preconizados pela Convenção nº 87, de 1948, da Organização Internacional do Trabalho, tendo conservado, do modelo implantado ainda no Estado Novo de Getúlio Vargas, tanto a unicidade sindical, quanto o financiamento compulsório das entidades por intermédio da contribuição sindical.

Referida contribuição sindical, por suas características e fundamentos, possui natureza tributária, constituindo-se como contribuição parafiscal, de interesse de categorias econômicas. Sua instituição é feita por lei, tem natureza pecuniária e prestação obrigatória. Assim, a contribuição sindical se amolda inteiramente ao conceito de tributo estabelecido pelo Código Tributário Nacional.

As entidades sindicais, sendo beneficiárias de contribuição compulsória, além de submeterem as suas contas à apreciação dos seus conselhos fiscais e assembleias gerais, na forma das disposições estatutárias, também se sujeitam à fiscalização e ao controle do TCU, tão-somente quanto à parcela das receitas oriundas dessa contribuição compulsória, conforme entendimento da doutrina e do Supremo Tribunal Federal. Pois que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A matéria é recorrente na Câmara dos Deputados. Nesse momento, tramitam três proposições que têm por objeto determinar que as entidades sindicais prestem contas, perante o Tribunal de Contas da União, dos recursos financeiros auferidos mediante o repasse da contribuição sindical, como o Projeto de Lei nº 4.977, de 2016, de autoria do Deputado Alberto Fraga, o Projeto de Lei nº 5.479, de 2016, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, e o Projeto de Lei nº 5.150, de 2016, de autoria do Deputado Delegado Waldir. A existência de analogia e conexão determinará que eventual projeto de lei apresentado seja apensado àqueles em tramitação, nos termos do que dispõe o art. 139 da norma regimental interna.