



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 211, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, para determinar que os sindicatos, federações e confederações de categorias econômicas ou profissionais prestem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação da contribuição sindical; e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para explicitar que suas disposições se aplicam às entidades destinatárias da contribuição sindical.*

Relator: Senador **RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise terminativa desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 211, de 2016, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, cujos fins estão descritos na ementa.

A proposição possui somente três artigos. O primeiro acresce o art. 5º-A à Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, para determinar que os sindicatos, federações e confederações de categorias econômicas ou profissionais prestem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação da contribuição sindical. O segundo acresce um § 2º ao art. 2º da Lei nº 12.527, de 18 de



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

novembro de 2011, de forma a explicitar que suas disposições se aplicam às entidades destinatárias da contribuição sindical. Por fim, o terceiro determina que a Lei, caso aprovada a proposição, entrará em vigor na data de sua publicação.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Ao Congresso Nacional cabe, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a matéria objeto do Projeto, consoante o art. 48 da Carta Política.

Esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e de Fiscalização e Controle delibera terminativamente sobre a proposição com fulcro no art. 91, I, e § 1º, V, e art. 102-A, I, do Regimento Interno.

Considerando não haver conflito do PLS com disposições constitucionais e do Regimento Interno do Senado, o Projeto atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, o que o habilita a ser objeto de deliberação.

Quanto à técnica legislativa, o PLS atende a praticamente todas as prescrições que regem a elaboração normativa em vigência no País, sendo necessário apenas acrescentar “(NR)” ao final da nova redação proposta para o art. 2º da Lei nº 12.527, de 2011, no art. 2º do projeto. Oferecemos emenda de redação neste sentido.

No mérito, avaliamos que a medida é absolutamente necessária e vem esclarecer, de uma vez por todas, uma questão que, inexplicavelmente, foi tornada problema com o veto ao art. 6º da Lei nº 11.648, de 2008.



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

O Projeto de Lei esclarece, para evitar novas discussões infrutíferas, o que já deriva da Carta Magna: entidades sindicais são alcançadas pela fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e, portanto, obrigadas a lhe prestar contas, quanto aos recursos que recebem em virtude da cobrança das contribuições de interesse das categorias profissionais. Aliás, foi exatamente isso o que decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança (MS) nº 28.465/DF, relatado pelo Ministro Marco Aurélio:

MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – CONTROLE – ENTIDADES SINDICAIS – AUTONOMIA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. A atividade de controle do Tribunal de Contas da União sobre a atuação das entidades sindicais não representa violação à respectiva autonomia assegurada na Lei Maior. MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – FISCALIZAÇÃO – RESPONSÁVEIS – CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS – NATUREZA TRIBUTÁRIA – RECEITA PÚBLICA. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. (MS 28465, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 18/03/2014)

Ao justificar a proposição, Sua Excelência, o Senador Ricardo Ferraço, inclusive fez referência ao inexplicável veto imposto pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao dispositivo da Lei nº 11.648, 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*, que continha comando equivalente ao contido no PLS em discussão. O argumento esposado pelo então Sr. Presidente da República era de que o dispositivo feria a autonomia sindical.

Contribuições sindicais, no entanto, são exações de natureza tributária, previstas no art. 149 da Constituição Federal e arrecadadas de forma compulsória, em submissão ao Poder de Império do Estado. Via de consequência, os recursos sobre os quais versam os comandos do PLS nº 211, de 2016, são indiscutivelmente



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

públicos. Portanto, não prevalece a ideia de que sejam recursos privados, de propriedade de sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e das centrais sindicais. Trata-se de recursos públicos confiados a essas instituições, que devem aplicá-los de acordo com a lei, no desempenho de suas atividades essenciais e segundo o melhor interesse dos trabalhadores e da sociedade como um todo.

Isso é decorrência da obrigatoriedade constitucional de todos os trabalhadores contribuírem para financiar o sistema sindical. Não nos adentraremos ao mérito desta questão no momento. O que importa – para este debate – é saber que o não-pagamento da contribuição sindical autoriza a inscrição do crédito tributário em dívida ativa e a sua execução forçada. Portanto, não há como confundir a contribuição sindical com valores espontaneamente recebidos pelos sindicatos e centrais sindicais dos seus afiliados, bem como com os que esses organismos recebem em decorrência de acordos nos quais eles e seus afiliados – respeitado o ordenamento jurídico – exercem o livre e inalienável direito de contratar.

Assim, constatada a natureza pública dos recursos recebidos do Poder Público pela organização sindical, cumpre sempre lembrar que o titular do Controle Externo é o Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do TCU, a quem compete julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, assim como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da CF).

Poder-se-ia cogitar a existência de um conflito de princípios constitucionais, quais sejam: o princípio da prestação de contas e o princípio da não-intervenção estatal na organização estatal. Mas a divergência é, claramente, aparente.

De fato, o inciso I do art. 8º da Constituição veda a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical. No entanto, outras regras constitucionais criam restrições a essa organização. Assim sendo, o Estado está impedido de nela



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

intervir, mas é descabido pensar em impedimento a que a própria Lei Magna estabeleça limitações à organização sindical. Basta olhar o inciso II do mesmo art. 8º, que veda “a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”. Essa vedação, inclusive, impede a ratificação pelo Brasil da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores criarem ou se filiarem a organizações que considerem “*convenientes, sem prévia autorização*”. O texto também traz garantias para o livre funcionamento dessas organizações, “*sem ingerência das autoridades públicas*”. Em tempo, a mesma OIT afirma que a exigência em lei da contribuição sindical é antagônica ao princípio da liberdade sindical.

Por outro lado, o mesmo constituinte originário que estabeleceu algumas limitações diretas à organização sindical determinou – imperativamente – a inafastável obrigação de prestar contas da utilização dos recursos públicos. Considera-se essa uma limitação indireta à ampla liberdade sindical contida na Constituição Cidadã de 1988, presente na redação original e ainda vigente.

Assim, 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. Admitida tal premissa, garantir-se-ia o melhor dos mundos para os entes sindicais e configurar-se-ia um notável exemplo de descaso e desleixo com os recursos públicos por parte da Administração.



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

No Estado Democrático de Direito, ninguém está acima da Constituição e da lei. Todos estão submetidos ao ordenamento jurídico, inclusive sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e centrais sindicais. Nesse sentir, a livre associação sindical e a não-interferência estatal em sua organização convivem harmoniosamente com o interesse maior e legítimo de toda a Nação de que os recursos públicos sejam aplicados em fiel observância da lei. A verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade do gasto não se confunde com o seu mérito. A avaliação do mérito dos gastos das entidades sindicais, isto é, do juízo de conveniência e oportunidade na destinação dos recursos, realmente não pode ser objeto de controle pelo Poder Público. Porém, mesmo a discricionariedade tem limites, e estes estão na lei.

É certo que o Estado não deve se imiscuir na organização sindical, incluída aí a escolha dos objetivos e metas almejados, bem como de que maneira os sindicatos se estruturarão para alcançá-los. No entanto, não é razoável que as entidades sindicais não respondam pelo uso do dinheiro público.

Dessa forma, elogiamos e apoiamos incondicionalmente o Projeto de Lei, exortando aos ilustres Senadores e Senadoras a acolhê-lo.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 211, de 2016, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se o § 2º do art. 2º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, nos termos do art. 2º do PLS nº 211, de 2016, a seguinte redação:



SF/16733.80317-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

“Art. 2º

.....
§ 2º O disposto no *caput* também se aplica às entidades destinatárias da contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho).” (NR)

Sala da Comissão, de de 2016.

SENADOR RONALDO CAIADO
DEMOCRATAS/GO



SF/16733.80317-03