



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PLC nº 51, de 2011)

Acrescente-se o seguinte art. 2º ao PLC nº 51, de 2011, renumerando-se o atual art. 2º para 3º:

**Art. 2º** Os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais prestarão contas, em cada exercício financeiro, 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 recebam.

.....

**JUSTIFICAÇÃO**

O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal define, sem estabelecer exceções, o dever de prestar contas para qualquer pessoa, física ou jurídica, 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.

Indubitavelmente, são recursos públicos os provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Carta Política.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

O art. 71, inciso II, dessa mesma Lei Maior define competir ao Tribunal de Contas da União (TCU) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Senadores é curial, portanto, que a Constituição já prevê a obrigatoriedade de que sindicatos, federações e confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e centrais sindicais prestem contas ao TCU dos recursos públicos que recebem. Essa obrigação não vulnera o princípio da autonomia sindical, erigido no art. 8º, *caput* e inciso I, da Constituição.

Não se deve confundir a liberdade de administração, protegida contra a ingestão do Poder Público, com liberalidade e irresponsabilidade absoluta para com o recurso público. Assim como qualquer outra pessoa que gere dinheiro público, entidades sindicais estão sujeitas à prestação de contas, na forma da lei.

A livre associação sindical e a vedação à intervenção nas organizações sindicais não podem ser erigidas como obstáculo à fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos órgãos governamentais competentes.

Afirma-se a impossibilidade de os valores recebidos do Estado pelas entidades sindicais serem considerados recursos privados. Eles são, na verdade, 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.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

Os trabalhadores são obrigados a contribuir com um dia de salário por ano. O não-pagamento da contribuição sindical autoriza a inscrição do crédito tributário em dívida ativa e a execução forçada. Portanto, não há como confundir a contribuição sindical com valores graciosamente recebidos pelos sindicatos e centrais sindicais, 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. inciso IV do art. 8º da *Lex Magna* autoriza à assembléia geral fixar uma contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva. Referida contribuição independe da exação de natureza tributária, que é a contribuição prevista em lei.

Sérgio Pinto Martins (*Direito do Trabalho*, 18ª ed., Atlas) é cirúrgico ao enfocar os aspectos da autonomia sindical. Em apertada síntese, são apresentadas, como seus elementos essenciais, a liberdade de para se auto-organizar e a livre eleição de seus representantes.

A mera constatação de que os dois dispositivos em aparente conflito estão na Carta Política, somada às competências constitucionalmente definidas para o TCU, demonstra que a discussão quanto à fiscalização sobre a utilização desses recursos não se desenvolve no nível infraconstitucional. Em outras palavras, a Emenda apenas procura deixar claro na lei aquilo que o constituinte já determinou.

O inciso I do art. 8º da Constituição veda a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical. No entanto, outras regras



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

constitucionais criam restrições a essa organização. Assim sendo, o Estado está impedido de nela intervir, mas é descabido pensar em impedimento a que a próprio diploma instituidor do ordenamento jurídico – máxima expressão da soberania de um povo – 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.

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.

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 nos resta dúvida da necessária harmonização prática, para que o interesse público prevaleça. É inadmissível excluir da



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

fiscalização o uso de 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 desses valores. 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 o bem público.

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 de patrões, assim como as centrais sindicais.

A livre associação sindical e a não-interferência estatal em sua organização podem conviver 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, o 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 eles 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 justo



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

com a sociedade brasileira que as entidades sindicais não respondam pelo uso do dinheiro público.

Em face da relevância da matéria, considerados o interesse público e a imperiosa transparência do uso dos valores estatais pelas entidades sindicais, pedimos o apoio dos ilustres Senadores para a aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão, de outubro de 2011.

Senador **Aloysio Nunes Ferreira**