XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

INTERVENÇÃO ESTATAL, GOVERNANÇA CORPORATIVA E COMPLIANCE NO COMBATE À CORRUPÇÃO

EDIMUR FERREIRA DE FARIA

MIGUEL KFOURI NETO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

I61

Intervenção estatal, governança corporativa e compliance no combate à corrupção [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Edimur Ferreira De Faria, Miguel Kfouri Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-349-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Intervenção Estatal. 3. Governança Corporativa. 4. Compliance. 5. Corrupção I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

INTERVENÇÃO ESTATAL, GOVERNANÇA CORPORATIVA E COMPLIANCE NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Intervenção Estatal, Governança Corporativa e Compliance no Combate à Corrupção: direitos especiais e tutela das minorias na atividade empresarial" reuniu no XXV Congresso do CONPEDI, realizado em Curitiba-PR, quinze artigos, sendo que um deles não foi apresentado pelos respectivos autores, por isso, não consta desta coletânea.

Os artigos defendidos foram escritos por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, individual ou em coautoria com respectivos orientadores ou professores. Os trabalhos são de alto nível, profundidade e discussão adequados e compatíveis com as exigências próprias dos trabalhos científicos. São textos originais contendo novidades nos campos investigados, abordando questões polêmicas e atuais, ainda pouco enfrentadas pela doutrina e jurisprudência pátrias.

Os debates e discussões que se seguiram após a cada cinco apresentações foram profícuos e relevantes para melhor compreensão das particularidades do temário do GT. Selecionaram-se, aleatoriamente, alguns dos assuntos objetos dos artigos: desafios do programa compliance social de caráter trabalhista da empresa JBS S.A; o compliance sob a ótica do combate à corrupção e a busca pela cidadania; a não intervenção estatal nas entidades sindicais patronais e a pretensão de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União; autorregulação regulada e a lei anticorrupção no Brasil; compliance como aliado no combate à corrupção na Administração Pública; bloqueio do "WHATSAPP": a política de segurança de transferência de dados e as medidas de compliance; e responsabilidade civil e a aplicabilidade da teoria do desestímulo no ordenamento jurídico no Brasil.

Essa amostragem revela a diversidade e interdisciplinariedade dos temas debatidos sob a coordenação, apresentação e participação dos Professores Doutores que este subscrevem.

Mais uma vez o CONPEDI e a sua competente equipe estão de parabéns pela seleção das linhas de pesquisa e organização do evento. Neste particular "organização do evento" merecem reconhecimento a Diretoria, professores e funcionários da UNICURITIBA, que não mediram esforços para proporcionar aos participantes do evento a operante organização adequada e funcional da Universidade.

Espera-se que os leitores encontrem nos textos publicados, subsídios para as suas pesquisas.

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria, Professor Doutor - PUC Minas

Prof. Dr. Miguel Kfouri Neto, Professor Doutor - UNICURITIBA

A NÃO INTERVENÇÃO ESTATAL NAS ENTIDADES SINDICAIS PATRONAIS E A PRETENSÃO DE FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

THE STATE INTERVENTION ABSTAIN FROM TRADE UNIONS AND EMPLOYER'S ORGANIZATIONS AND THE SUPERVISION PRETENSE OF THE UNION COURT OF AUDITORS

José Antonio Remédio
Rafael Fernando dos Santos

Resumo

Hoje muito se fala em ética, compliance e aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização de atividades pelo Estado. Todavia, a intervenção estatal em ambientes regulamentados não pode ser ilimitada. Nesta perspectiva constata-se a importância do estudo do Projeto de Lei nº 4.977, de 2016, que insere as entidades sindicais no âmbito de fiscalização do Tribunal de Contas da União. A análise verifica se, a pretexto de combate à corrupção, justifica-se a promoção de intervenção estatal capaz de tocar nos limites da liberdade sindical. O estudo pauta-se na atuação das entidades sindicais de natureza patronal, dadas as especificidades de sua atuação.

Palavras-chave: Projeto de lei nº 4.977/2016, Intervenção estatal, Liberdade sindical

Abstract/Resumen/Résumé

Today much is said in ethics, compliance and improvement of the activities of inspection instruments by the state. However, state intervention in regulated environments can't be unlimited. In this regards comes the importance of the law Project n. 4.977, of 2016, which inserts the unions under supervision of the Federal Audit Court. The analysis verifies that, under the pretext of combating corruption, it is justified to promote state intervention capable of touching the limits of freedom of associations. The study is guided in the actions of the unions of employers, given the specifics of its activities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law project n. 4.977/2016, State intervention, Freedom associations

INTRODUÇÃO

As questões afetas à literatura sindical no Brasil, em especial no tocante à relação entre o Estado e os sindicatos, são objeto de ininterruptas discussões políticas, sociais e jurídicas há várias décadas.

Conquanto se trate daquelas generalizações que por definição cometem algumas injustiças, é seguro dizer que se vive um período de questionamento quase que total das institucionalidades vigorantes no sistema de organização jurídica e social brasileiro. Corolário de sucessivos escândalos na classe política e outros tantos elementos, mesmo sem um critério científico e no âmbito do senso comum, pode-se dizer que inspiram um sentimento de aparente necessidade de recrudescimento das feições fiscalizatórias e sancionatórias do Estado, como que a imaginar ser apanágio da sobrecarga fiscalizatória a inibição da nefasta corrupção.

O aspecto abordado no parágrafo precedente, para além de implicar em uma obviedade, presta-nos a marcar os limites do enfrentamento proposto no presente estudo, eis que se pretende aferir alguns aspectos pelos quais a intervenção estatal deve ser norteada, mesmo que ao fundamento de combate à corrupção, ao impor regramentos em determinados setores da organização social que dispõem de ampla liberdade e cuja matriz que norteia sua formulação se acha, inclusive, inserida no âmbito constitucional.

Nesta perspectiva separou-se para análise o conteúdo do Projeto de Lei nº 4.977 de 2016, cujas disposições militam de forma a inserir as entidades sindicais no escopo de fiscalização do Tribunal de Contas da União.

Atualmente, os sindicatos, federações e confederações de trabalhadores, e as centrais sindicais, legalmente, não prestam contas ao Tribunal de Contas da União em relação à aplicação dos valores que recebem em decorrência de cobrança de contribuições de interesse das categorias profissionais, assim como não estão sujeitos a fiscalização regular pelo referido órgão público.

A justificativa da propositura legislativa se dá na necessidade de combate à corrupção e a necessária transparência na gestão dos recursos públicos, mas seu contraponto óbvio, que se pretende aferir, é a constitucionalizada liberdade sindical e os daí decorrentes limites da intervenção dos órgãos fiscalizadores do Estado, ainda mais se consideradas as entidades sindicais de natureza patronal, que organizam e disciplinam um segmento econômico.

No que toca à estrutura da abordagem procurou-se cindir o enfrentamento em três tópicos distintos, iniciando-se pela apresentação de notas bastantes sucintas acerca da liberdade sindical e sua matriz constitucional, para a partir de aí conseguir-se extrair os eventuais pontos

em que a medida inserida no projeto de lei poderá tocar nos limites constitucionais da ampla liberdade sindical. Em um segundo momento apresenta-se o Projeto de Lei, tanto as justificativas nele constantes, quanto os dispositivos que buscam introduzir as entidades sindicais na perspectiva de fiscalização do Tribunal de Contas da União. Por fim, na terceira parte são apresentadas as preocupações que estas mudanças podem ocasionar no funcionamento das entidades sindicais patronais, cujas finalidades, sabidamente, transcendem a disciplina de questões afetas à organização de natureza trabalhista.

Para os fins propostos, metodologicamente, procurou-se na literatura especializada e no cotejo dos precedentes de julgamento do Supremo Tribunal Federal as bases para as considerações e conclusões atingidas.

1 LIBERDADE SINDICAL E MATRIZ CONSTITUCIONAL DE NÃO INTERVENCIONISMO ESTATAL

Tal como noticiado na introdução deste estudo, a pretensão não é, necessariamente, fazer uma digressão histórica do sindicalismo no Brasil, tampouco militar em apologia ou aquiescência com o modelo de gestão e organização sindical vigorante, mas também vale a advertência que não se pretende uma crítica a estes mesmos fatores.[1]

A premissa adotada é bastante singela: há uma matriz constitucional a prestigiar a liberdade sindical, procurando-se refletir a partir dela os limites para a intervenção estatal em tais entidades, mesmo que ao fundamento de melhoria dos mecanismos de combate à corrupção.

Dito isso, assinala-se que por liberdade sindical se quer recolher, é claro, a acepção comum e óbvia de não ingerência do Estado na estruturação e organização interna dos sindicatos, ou seja, prestigiar que "não cabe à lei regular a estruturação e organização internas aos sindicatos, cabendo a estes sozinhos escolher a forma de se instituírem" (DELGADO, 2008, p. 1332).

Mas não é só quanto à forma, pois se pretende que o conceito seja visto de maneira um tanto mais abrangente, tornando viável que no desempenho de suas atribuições representativas, a liberdade sindical resulte como um direito subjetivo do próprio sindicalizado, como que a

[1] Inúmeras críticas poderiam ser elencadas tanto na forma de financiamento como na gestão em si; mas a análise sugerida é normativa, partindo dos aspectos atualmente constitucionalizados de liberdade sindical; contrapostos às consequências que a imaginam a fiscalização do Tribunal de Contas acarretaria nas entidades sindicais de natureza patronal. Ademais, reconhecemos que o sistema sindical brasileiro é deveras incongruente, mas insiste-se que propugna uma análise normativa; no atual estado das coisas.

revelar que se assegura a liberdade sindical não em favor do ente em si, mas a consagrar direitos daqueles que o compõe.

O que se tem, assim, são vertentes dúplices na análise da liberdade sindical, uma democracia interna, atrelada à liberdade de autorregulação e de escolha dos próprios dirigentes, com o respeito às oposições como condição de legitimidade e, de outro lado, a autarquia externa, que significa a vedação da interferência externa por parte do Estado ou de terceiros (NASCIMENTO, 2008, p. 44-45).

Assim verificado, é conveniente assinalar que a dita liberdade sindical precisa ser aferida outra vez em dúplice perspectiva, uma delas afeta ao indivíduo, viabilizando que este não encontre óbice para ingressar ou retirar-se de determinada organização sindical, a segunda, a seu turno, é verificada em plano coletivo, levada a efeito pela vontade de determinados agentes em se organizarem, sejam estes sujeitos trabalhadores, sejam eles empregadores organizados, oponível este direito de organização contra o Estado, garantindo-se que não haja interferência externa, ou seja, dando a possibilidade de vazão à auto-organização destes agentes.

A primeira perspectiva aludida acima escapa à pretensão desta análise, mas a segunda é que se amolda ao objeto a ser contraposto com a pretendida fiscalização pelo Tribunal de Contas da União às entidades sindicais, e a indagação parece conter em si a própria resposta: é viável falar-se em liberdade sindical no plano normativo constitucional e conviver-se com a sujeição dessas entidades aos ditames de uma Corte de Contas?

Sendo a análise do plano normativo a que nos interessa, e já tendo adiantado que a pergunta acima parece encerrar nela mesmo a resposta, é pertinente a advertência feita por Amauri Mascaro Nascimento (2011, p. 163), para que se analise a liberdade sindical não puramente na perspectiva sociológica, econômica ou política. Dessa forma, nesta aferição normativa, de rigor partir-se mesmo do disposto no art. 8º da Constituição Federal e 1988 (BRASIL, 1988):

> Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
> I - 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;
> II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
> III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
> IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo

> da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
> V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
> VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
> VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
> VIII - é vedada 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.
> Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Visto o conteúdo do texto constitucional, o que se destaca é o disposto no inciso I, consagrador da impossibilidade de o Poder Público interferir e intervir na organização sindical. Esta interferência há de ser compreendida, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 157.940-DF, de maneira a consagrar que "o ato de fiscalização estatal se restringe à observância da norma constitucional no que diz respeito à vedação da sobreposição, na mesma base territorial, de organização sindical do mesmo grau" (BRASIL, 1993).

A interferência estatal na liberdade de organização sindical somente é limitada pela própria norma constitucional[2], ou seja, o Poder Público exerce mera fiscalização, sendo esta compreendida para evitar quebra da unicidade sindical, consagrando a liberdade sindical como efetivo direito fundamental. Assim, conforme Maciel (2015, p. 154):

> Abrandando o rígido sistema interventivo que antecedeu a redemocratização do País, a Constituição Federal de 1988 consagra a liberdade sindical entre os direitos fundamentais do trabalhador, reforçando a liberdade de associação garantida no art. 5º, XVII, como expressão da liberdade pública dos trabalhadores de se unirem e fundarem sindicatos com personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e desvinculada do Estado, para assumir-lhes a representação coletiva na defesa de interesses profissionais comuns.

Em outros termos, a relembrar-se que não nos ocupamos de censurar o contraditório modelo de unicidade sindical vigorante, ainda que o seja mesmo censurável, a conclusão que se propugna é insistentemente singela, eis que atualmente vigora modelo que consagra a unicidade, e esta consagração inspira a única ingerência estatal direta e fiscalizatória viável, qual seja, a preservação desta unidade.

[2] Situação que é sobremaneira óbvia se considerado o caráter constitucional da norma.

Aliás, ao se compreender um regramento constitucional que nos parece exaustivo, é preciso que se prestigie todo o sistema sindical sobre estas normas construído, e relembrar sempre que o enfoque de ampla liberdade sindical contido na norma fundamental ainda persiste mesmo que gerador de outras incongruências, de modo que não é, sistematicamente acertado, vulnerar-se uma garantia fundamental apenas ao fundamento de harmonizar preceitos fiscalizatórios.

É de se anotar que José Francisco Siqueira Neto (2012, p. 102), ao comentar os desafios da liberdade sindical no Brasil, assinala que:

> É impossível interpretar o sistema na perspectiva de seus resultados com análises pontuais e de oportunidade de ganhos isolados. Quando o que está em jogo é o funcionamento do sistema, a abordagem que busca pretensamente realçar incoerências internas para justificar avanços pontuais, apesar de engenhosa, no fundo não passa mesmo de oportunismo. É muito difícil, para não dizer impossível, extrair coerência de estruturas incoerentes. Neste sentido é que digo que, no Brasil, o mais adequado seria declararmos isso mesmo. O nosso sistema, na perspectiva democrática e de regulação coletiva consistente das condições de trabalho, está no limite.

Abstraindo a conclusão crítica no fecho do texto citado, o que nos importa recolher é a propugnada inviabilidade de se sanar aparentes incoerências do sistema, com justificados avanços pontuais, valendo-se de métodos formal ou materialmente incompatíveis com a norma fundamental, o que se apresenta flagrantemente inviável, de sorte que não se sana uma incongruência plantando um vício de constitucionalidade.

É de se recolher em conclusão, portanto, que no plano normativo a Constituição da República delimita os atributos do sindicalismo, fazendo-o de maneira a prescrever na primeira parte do artigo 8º a livre associação, enquanto que no inciso I do mesmo artigo fixa o não intervencionismo estatal, tirante a exceção de registro no órgão competente, que nem mesmo pode ser compreendida como intervenção estatal, porquanto não é dado interferir discricionariamente na criação ou não do sindicato, se traduzindo em mera ferramenta, repita-se, de prestígio da unicidade sindical.

Liberdade sindical, destarte, implica também no que diz respeito à gestão e aplicação dos recursos inerentes às atividades sindicais. Nesse sentido, de acordo com Maciel (2015, p. 157):

> Com a emancipação da liberdade de administração, os sindicatos ganharam o direito de disciplinar seu regramento interno, de redigir seus próprios estatutos, de estabelecer seus quadros administrativos e órgãos de

> administração e fiscalização, de normatizar o processo eleitoral, de deliberar sobre a aplicação das suas fontes de receitas, de definir o programa de ação, além das causas de suspensão de membros, de dissolução da entidade e de qualquer assunto *interna corporis*, tudo de forma isenta da interveniência do Estado e resguardados de garantias legais para evitar a ingerência patronal.

O que se pode observar é que a matriz constitucional contida no artigo 8º, inciso I, da Constituição da República dá conta de uma ampla liberdade sindical. Sendo vedado ao Estado ingerir em tais entidades, cabe-lhe apenas ser fiscalizador da inviabilidade de sobreposição sindical na mesma base territorial, preservando a unicidade.

É necessário assinalar que não se imagina que tais entidades sejam, com isso, insuscetíveis de qualquer controle. Tenha-se claro que não é isto que se propugna, a compreensão há de ser atingida ao falar-se em uma lei que abstratamente prevê uma espécie genérica de controle externo das atividades destas entidades, situação que precisa ser firmemente analisada à luz da disciplina constitucional.

A própria teoria dos Direitos Fundamentais concebe elementos capazes de promover a harmonização de normas constitucionais eventualmente conflitantes, o que não se assemelha a tocar uma norma de matriz fundamental com uma legislação de caráter ordinário, ainda que se prestigie a transparência.

O que se pretende, em arremate deste tópico, é deixar assinalada a premissa de que a liberdade sindical encontra matriz constitucional, envergadura de efetivo direito fundamental, e como tal há de ser contraposta a outros tantos elementos necessários no aperfeiçoamento das normas regulamentadoras, não é viável que semelhante intervencionismo estatal seja efetivado apenas porque as intenções são nobres e o escopo de combate à corrupção empolga.

2 FUNDAMENTOS E JUSTIFICATIVAS DO PROJETO DE LEI Nº 4.977, DE 2016

Este tópico do estudo reservou-se para apresentação do comentado Projeto de Lei. Evidentemente, por se tratar de iniciativa relativamente recente[3], ainda não é viável saber se sua aprovação se dará e, dando-se, em que termos será. Todavia a matéria inspira preocupação

[3] Como a reflexão pretendida é de cunho material, é preciso apenas referir que segundo informações disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.977/2016 é de autoria do Deputado Federal Alberto Fraga, do Distrito Federal em 12/04/2016. Desde de 28/06/2016 está na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Foram apensados ao comentado Projeto os PL 5150/2016 e PL 5479/2016. O acompanhamento do andamento do Projeto de Lei nº 4.977/2016 está disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081843.

e recomenda reflexões, eis que já submetida à consulta pública para manifestação das entidades sindicais.

No que toca ao conteúdo material do Projeto de Lei nº 4.977 de 2016, de rigor mencionar que seu objeto se presta a alterar a Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, fazendo-o de modo impor a prestação de contas de sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais ao Tribunal de Contas da União.

O conteúdo normativo do Projeto de Lei é bastante singelo, embora seus impactos tenham o condão de despertar as preocupações já aventadas, contendo três artigos, dois de conteúdo estritamente formal, um aludindo à lei por ele modificada e outro versando que a lei entrará em vigor na data da publicação, de modo que interessa a transcrição a do artigo 2º, do Projeto de Lei nº 4.977 de 2016 (BRASIL, 2016):

> Art. 2º A Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:
> "Art. 6º Os sindicatos, as federações e as confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais e as centrais sindicais deverão prestar contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, de que trata o art. 149 da Constituição Federal, e de outros recursos públicos que porventura venham a receber".

A pretendida norma se faz acompanhar de justificação, na qual assentou o congressista proponente que a medida objetivaria suprir lacuna existente na Lei nº 11.648, de 31 março de 2008, assim como o aperfeiçoamento da referida lei, porquanto à época da sua publicação fora vetado o artigo 6º, que tratava do enquadramento dos gestores dos sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e das centrais sindicais na jurisdição do Tribunal de Contas da União, destacando-se que já àquela época reconheceu-se para o veto em questão a inconstitucionalidade da matéria.

O próprio autor do Projeto de Lei assinala que no modelo atualmente vigorante, os sindicatos, federações e confederações de trabalhadores e as centrais sindicais não prestam contas ao Tribunal de Contas da União acerca da aplicação dos valores que recebem em virtude da cobrança das contribuições de interesse das categorias profissionais, mas que a Corte de Contas fiscaliza, especificadamente, a aplicação dos recursos repassados por meio de convênios ou ajustes similares.

Relativamente ao veto do artigo 6º da Lei 11.648/2008, e ao já pronunciado vício de inconstitucionalidade, a justificativa do Projeto de Lei reputa equivocada a fundamentação. Assim, como consta da Justificativa (BRASIL, 2016):

> Contudo, tem-se que a fundamentação do veto foi equivocada, pois conforme manifestado pelo Supremo Tribunal Federal no MS 28.465/DF, destoa do ordenamento jurídico, porquanto inexiste conflito entre comandos constitucionais quanto ao tema.
> Segundo a contundente manifestação do Ministro Marco Aurélio, a qual adoto nesta justificação, o constituinte vedou a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical, atribuindo-lhe a liberdade de agir segundo os interesses da classe que representa. Afastou o modelo anterior, legado pelo Estado Novo, marcado pelo forte dirigismo estatal e utilização política dos sindicatos.
> A garantia constitucional de liberdade sindical traduz-se na blindagem da vida interna do sindicato contra eventuais influxos autoritários do poder público. É dizer: as pautas de reivindicações, as decisões quanto às negociações coletivas, as eleições internas e a deliberação pelo exercício do direito de greve são matérias circunscritas ao universo dos associados, não aos agentes estatais. Nesse sentido, o artigo 3º da Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho, ainda não ratificada pelo Brasil, assegura a tais associações: "*o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar sua gestão e sua atividade e de formular seu programa de ação*". Embora a atual Carta da Republica não tenha dotado os sindicatos de plena autonomia – consideradas a contribuição obrigatória e a unicidade –, o salto foi largo comparado ao regime de tutela anterior.

Conforme justificação do Projeto de Lei, "autonomia sindical não é salvo-conduto, mas prerrogativa direcionada a certa finalidade – a plena e efetiva representação das classes empregadora e empregada" (BRASIL, 2016).

O entendimento prestigiado no comentado Projeto de Lei defende ser necessário diferenciar-se autonomia administrativa dos sindicatos, daquilo que denomina "regras de controle sobre as atividades desempenhadas por entes públicos e privados", de sorte que não seria viável, simplesmente, que a pretexto de autonomia se impedisse o exercício de funções fiscalizatórias do Poder Público. Conforme consta da justificativa do Projeto (BRASIL, 2016):

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

O direito à autonomia, segundo a justificação, "ainda que de índole constitucional, não chega ao extremo de conferir ao titular a blindagem à fiscalização", da mesma forma que ocorre com as universidades públicas, que não deixam de prestar contas em nome da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Continuando, depois de afirmar que, “da leitura do art. 3º do CTN depreende-se que a natureza da contribuição sindical é inequivocamente tributária, consta da Justificativa ao Projeto de Lei que (BRASIL, 2016):

> A simples combinação dos arts. 70 e 71 da CF revela o objetivo do constituinte originário de submeter os destinatários de contribuições parafiscais à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Deverá, pois, prestar contas q1ualquer pessoal pública ou privada, sem distinção quanto a compor ou não a Administração Pública, que gerencie dinheiro público. O produto da arrecadação tributária, embora repassado a entidade privada, é dinheiro público, sujeito à competência fiscalizatória das instituições públicas dirigidas a essa modalidade específica de controle.

Referiu-se ainda na Justificativa ser inviável excluir da fiscalização um recurso de caráter eminentemente público, dado que as entidades em questão arrecadam as contribuições parafiscais de interesse da categoria econômica, o que se sugere autorizaria a lei a impor o controle da Corte de Contas nas entidades sindicais, como que a militar em contrapartida, obrigando-as demonstrar a boa e regular aplicação desse dinheiro público. De acordo com a Justificativa do Projeto (BRASIL, 2016):

> 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.

Outro ponto que o Projeto de Lei alude para descaracterizar o vício de inconstitucionalidade que inquina o seu conteúdo, são as disposições contidas no artigo 5º da Lei nº 8.443/1992 (BRASIL, 1992), norma consagradora de que os destinatários de contribuições parafiscais se sujeitam à fiscalização do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016):

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

O que se vê, assim, é que o Projeto de Lei comentado parece vislumbrar o vício que comporta em seu conteúdo, cuidando, dessa forma, de apresentar uma série de elementos que

militariam para afastar que a fiscalização das entidades sindicais, se levadas a efeito genericamente, incorrerá em flagrante afronta à liberdade sindical.

3 IMPACTO DO PROJETO DE LEI Nº 4.977/2016 NA GESTÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE REPRESENTAM UMA CATEGORIA ECONÔMICA – INTERVENÇÃO ESTATAL QUE VIOLA A LIBERDADE SINDICAL.

As reflexões propostas, em boa medida inspiram-se na tentativa de conceber-se em moldes acadêmicos uma preocupação que se reveste um pragmatismo evidente. É certo que as entidades sindicais, e falamos sobretudo daquelas de feição representativa de uma categoria econômica organizada do ponto de vista dos empregadores, cada vez mais assume feição de gestão dos interesses de seus representados que transcende, e muito, ao típico sindicalismo de outras épocas.

Ou seja, há muito tempo se sabe que entidades sindicais patronais não resumem sua atuação às questões de natureza trabalhista, à celebração das Convenções Coletivas de Trabalho, enfim, àquelas atribuições que se pautavam apenas nas relações de trabalhadores e empregados.

Em verdade, mesmo a denominação de *sindicatos patronais* nos parece obsoleta e amesquinhadora da atuação destas entidades, que modernamente se ocupam de questões correlatas aos interesses dos seus representados nas mais abrangentes frentes de atuação, congregando aqueles que se dedicam ao mesmo segmento econômico e atuando em questões de natureza legal e mesmo no aperfeiçoamento de técnicas e diretrizes do segmento.

Perceba-se que se justifica a medida, ao fundamento de que a garantia constitucional de liberdade sindical se daria apenas no tocante à vida interna do sindicato, de modo a impedir ingerências do poder público nas pautas de reivindicações, nas decisões quanto às negociações coletivas, eleições internas e a deliberação pelo exercício do direito de greve, estas é que seriam, no entendimento manifestado no Projeto de Lei nº 4.977/2016 as matérias que gozariam de ampla liberdade sindical.

Mas não é apenas disso que se cuida. Insiste-se, outra vez com um tom sobremodo pragmático, a atuação sindical tutelada constitucionalmente com ampla liberdade é muito mais abrangente, como mais abrangente é o princípio que a inspira.

A gestão destas entidades, não se questiona, deve encontrar mecanismos de autocontrole e até mesmo viabilizar um controle externo. São necessárias as práticas de *compliance*, igualmente importante que não se tolere qualquer tipo de corrupção. Mas todos

estes expedientes, importantes que o sejam, precisam ser equacionados com o atributo de liberdade sindical, que como anunciado antes, encontra feição de efetivo direito fundamental.

As contribuições sindicais compulsórias, embora inexista uniformidade de pensamento a respeito, não se incluiriam entre os recursos públicos federais, assim como os sindicatos e as entidades sindicais não poderiam ser enquadradas como entes públicos integrantes da Administração Indireta a justificar a competência do Tribunal de Constas da União para exercer fiscalização e controle sobre eles, em face do rol exaustivo de entidades e atribuições constante nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, prevalecendo a justificação do Projeto de Lei ora comentado, de que por arrecadarem contribuições parafiscais as entidades sindicais se sujeitariam ao controle prévio e perene do Tribunal de Contas das União, nega-se caráter de direito fundamental que a liberdade sindical tem.

Robert Alexy (2015, p. 25), ao discorrer sua Teoria dos Direitos Fundamentais, pontua que se apresentam como grandes temas da filosofia prática e das lutas políticas, justamente as indagações acerca de quais direitos o ser humano e o cidadão possuem, bem como os princípios a ele atrelados, vinculadores da legislação estatal e capazes de realizar a dignidade humana, a liberdade e a igualdade.

Ora, direitos fundamentais são justamente aqueles reconhecidos na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ou seja, aqueles que constam do rol constitucional, que estão expressamente assegurados na Lei Maior. (SARLET, 2015, p. 29), mesmo que assim estejam por inspiração principiológica, *prima facie*, e não como regra com o todo o conteúdo encerrado em si.

É indiscutível que o rol constitucional consagrador dos direitos fundamentais resulta insuficiente a resolver a dinâmica dos direitos fundamentais, situação que revela uma necessidade de auxílio externo de interpretação destes direitos, necessitando que alguns elementos sejam adicionados a estas relações, de modo que nos parece indiscutível que a legislação ordinária deva militar para dar vazão aos desígnios constitucionais.

Impor a uma entidade sindical, com estrutura parca e atuação pulverizada em várias frentes do setor representado, uma dinâmica de submissão ao controle da Corte de Contas implicará, de imediato, em lhe retirar toda a capacidade de operacionalização de suas atividades. A burocracia do cumprimento de expedientes formais das fiscalizações desta espécie é absolutamente incongruente com a organização e dinâmica das entidades sindicais, e isso para dizer o mínimo e insistir-se em um argumento de cunho prático, eis que em verdade o que se esvaziaria é conteúdo constitucional da liberdade sindical, ferindo direito fundamental.

Corroborando referido entendimento, importante destacar que, conforme consta da Justificativa do Projeto de Lei nº 4.977/2016, o ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva vetou o art. 6º da Lei nº 11.648/2008 (lei esta que é objeto de alteração do analisado Projeto de Lei). Consoante a Justificativa do Projeto de Lei (BRASIL, 2016),

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

Efetivamente, de acordo com as razões do veto ao at. 6º da Lei nº 11.648/2008, constantes da Mensagem nº 139, de 31 de março de 2008, da Presidência da República (BRASIL, 2008):

> O art. 6º viola o inciso I do art. 8º da Constituição da República, porque estabelece a obrigatoriedade dos sindicatos, das federações, das confederações e das centrais sindicais prestarem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical. Isto porque a Constituição veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, em face o princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais.

O que se tem, assim sendo, é conclusão no sentido de que na aplicação dos direitos fundamentais impõe-se o correto equilíbrio e, sobretudo, coexistência, não sendo acertado que ao fundamento de imposição de combate à corrupção se aniquile a liberdade sindical.

4 CONCLUSÃO

Em vista do que se apresenta, o cenário vislumbrado com eventual aprovação do Projeto de Lei nº 4.977/2016 inspira preocupações concretas no tocante ao intervencionismo estatal em um ambiente regrado pela própria Constituição da República, de sorte que as justificativas para a medida que se pretende, conquanto estejam a militar por uma agenda de transparência *(que sob hipótese nenhuma manifestamos qualquer oposição)*, ao nosso sentir terminam por esbarrar em outros preceitos constitucionais e poderão, em certos casos, inviabilizar a atuação das entidades sindicais.

Ao se prestigiar a justificativa da medida *(fiscalização pelo TCU)*, ao fundamento de que a garantia constitucional de liberdade sindical se daria apenas no tocante à vida interna do sindicato, de modo a impedir ingerências do poder público nas pautas de reivindicações, nas decisões quanto às negociações coletivas, eleições internas e a deliberação pelo exercício do direito de greve, estas é que seriam, no entendimento manifestado no Projeto de Lei nºL 4.977/2016 as matérias que gozariam de ampla liberdade sindical, embora pareça encerrar uma agenda de transparência, o argumento termina por amesquinhar a ampla liberdade sindical, ainda mais se observado do ponto de vista de uma entidade "patronal", cujas finalidades e formas de organização são flagrantemente distintas, variando conforme varia o próprio setor representado.

Não nos parece acertado o argumento de que a liberdade sindical se daria apenas no que concerne aos aspectos administrativos do sindicato, mas ainda que assentíssimos com este argumento, a pretendida fiscalização pelo Tribunal de Contas da União geraria ingerências administrativas que ao fim, não fariam nada senão esvaziar a liberdade sindical, ferindo assim, direito fundamental.

Em outras palavras: uma entidade sindical que representa um setor produtivo, necessariamente teria que pautar sua atuação de acordo com o entendimento de uma Corte de Contas nesta ou naquela matéria, adequando-se sua atuação representativa e inexoravelmente limitando-a, ainda que nada de ilegal existisse na conduta diversa, as incertezas e a inevitável sujeição imporiam clara limitação à plena representação.

Observe-se que não se está a defender falta de transparência, ao contrário disso, sabe-se de muitas medidas tomadas neste propósito, o que não nos parece coexistir em um mesmo espaço constitucional é a pretendida submissão das entidades sindicais ao TCU e a ampla liberdade sindical. Tente-se de observar pelo âmbito prático o impacto que a dita sujeição trará, perceba-se que a necessidade de estrutura administrativa das entidades para atender à Corte de Contas poderá, em muitos casos, desestimular a atuação sindical, o que, outra vez, parece-nos militar em desfavor da regra constitucional de ampla liberdade sindical.

O espaço de representação sindical de uma categoria econômica, para que possa exercer a regra constitucional de ampla liberdade, precisa de um tempo de resposta às demandas dos seus associados incompatível com uma fiscalização burocrática como a que se pretende, de modo que da forma como colocado o Projeto de Lei nº 4.977/2016, parece-nos, nesta primeira

manifestação, esbarrar na regra constitucional de ampla liberdade sindical, de modo que nos manifestamos pela flagrante inconstitucionalidade da medida sugerida.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 set. 2016.

_____. Lei nº 8.443/1992, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de jul. 1992.

_____. Mensagem nº 139, de 31 de março de 2008. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/..%5CMsg%5CVEP-139-08.htm. Acesso em 23 set. 2016.

_____. Projeto de Lei nº 4.977, de 2016/2016. 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. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=735ED7097A2EB7235909B60292712F7C.proposicoesWeb2?codteor=1449947&filename=PL+4977/2016. Acesso em 23 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 157.940/DF. Ministro Relator Maurício Corrêa. Brasília: **DJ,** 27 mar. 1998. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28157940%2ENUME%2E+OU+157940%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h8vjgyf. Acesso em 23 set. 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2008.

MACIEL, Marjorie Kato Baggio. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, nº 44, p. 151-190 – jan/jun. 2015.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2008.

_____. **Direito contemporâneo do trabalho**. São Paulo. Saraiva, 2011.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Rev. TST**. Brasília, vol. 78, nº 2, p. 97-106 – abr/jun 2012.