

## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-018.689/2009-3

Natureza: Representação

Unidade: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador)

Responsáveis: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CNPJ 03.656.998/0001-75) e Nova Central Sindical dos Trabalhadores (CNPJ 07.542.095/0001-70)

Interessado: Deputado Federal Ronaldo Ramos Caiado

Advogados constituídos nos autos: Romildo Olgo Peixoto Júnior (OAB/DF 28.361) e Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782).

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 arquivada 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.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ronaldo Caiado, líder do Democratas na Câmara dos Deputados, versando sobre possíveis indícios de irregularidade na aplicação dos recursos da contribuição sindical (arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT), consistentes na realização de pagamentos a pessoas físicas, que não integrariam as categorias representadas pela Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh), a fim de aumentar o contingente de pessoas em determinadas passeatas e manifestações em Brasília.

2. Na sessão de Plenário de 7/4/2010, o Tribunal expediu o Acórdão 719/2010 conhecendo da representação, bem como determinando a reiteração de diligência à Caixa Econômica Federal (Caixa) e a promoção de novas diligências às entidades sindicais nominadas pelo representante.

3. Conforme constou do relatório e da proposta de deliberação que fundamentaram o referido acórdão, objetivou-se obter informações sobre os montantes de recursos de contribuição sindical recebidos e sobre as contratações efetuadas a esse título pelas entidades.

4. Acrescente-se que, em ocasião anterior, o Tribunal havia diligenciado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) solicitando esclarecimentos sobre as medidas adotadas para assegurar a

existência de escrituração contábil específica e distinta para as fontes e aplicações dos recursos da contribuição sindical na contabilidade das entidades sindicais e, em caso negativo, para que apresentasse justificativas, manifestando-se acerca da possibilidade jurídica e técnica de serem expedidas, com apoio nos artigos 550 e 551 da CLT, regras com esse propósito, com o respectivo cronograma de implementação.

5. Os elementos encaminhados em resposta foram analisados conforme instrução abaixo, elaborada pela Sr<sup>a</sup> Gerente da 3<sup>a</sup> Divisão da 5<sup>a</sup> Secex e endossada pelo Titular da unidade (fls. 159-162-verso).

### **“3. ELEMENTOS APRESENTADOS PELAS ENTIDADES SINDICAIS E PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

3.1 No que se refere aos valores da contribuição sindical repassados à NCST e à Contratuh, a Caixa apresentou os seguintes dados (fl. 94, v.p):

<b>Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST</b>	
Exercício	Valor Arrecadado
2008	R\$ 670.850,41
2009	R\$ 9.309.399,20

<b>Contratuh</b>	
Exercício	Valor Arrecadado
2008	R\$ 4.103.226,10
2009	R\$ 5.425.119,86

3.2 As centrais sindicais apresentaram as peças às fls. 96/101 e 128/133, v.p., acompanhadas dos documentos solicitados por ocasião da diligência.

3.3 De início, cabe ressaltar que a possibilidade de custeio das despesas objeto desta representação foi abordada nos itens 5.2 a 5.4 da instrução anterior (fl. 73, v.p), concluindo-se pela viabilidade dos pagamentos realizados, com base nos estatutos apresentados pelas entidades.

3.4 A Contratuh informou que as receitas de outras fontes somaram, nos exercícios de 2008 e 2009, R\$ 1.883.701,28 (fl. 99, v.p). Conforme demonstrativo à fl. 103, tais receitas se originaram da anuidade confederativa e de aluguel de imóveis. Registre-se que o somatório dos valores apresentados no demonstrativo à fl. 103 (R\$ 357.816,52 em 2008 e R\$ 289.003,40 em 2009) não corresponde ao valor informado à fl. 99. Há pequena discrepância também entre os valores da contribuição sindical apresentados pela Caixa e pela Contratuh.

3.5 Foram apresentados comprovantes de pagamentos relativos a despesas com as duas marchas, no valor total de R\$ 197.385,70. Embora a entidade tenha informado que gastou R\$ 226.629,90 com os eventos, verifica-se que, na verdade, em razão de ter utilizado peça de teor semelhante ao da apresentada pela NCST, não foram retirados os dados relativos à esta última entidade.

3.6 Diante dessas informações, verifica-se que, como argumentou a Confederação, as receitas próprias seriam suficientes para honrar as despesas relativas aos eventos.

3.7 A NCST informou que obteve R\$ 1.692.422,89 de receitas próprias (fls. 131 e 135 v.p). As receitas da contribuição sindical (R\$ 4.088.828,95) apresentaram considerável diferença em relação ao valor informado pela Caixa para 2008 (R\$ 670.850,41), sendo este último bastante inferior.

3.8 Segundo a entidade, foram gastos R\$ 226.629,90 com as duas marchas (fl. 131, v.p). Os comprovantes apresentados somam R\$ 205.819,90 (R\$ 174.019,90 relativos a 2008 e R\$ 31.800,00 relativos a 2009). Para os últimos dois itens da tabela à fl. 137 (locação de ambulância – WMED UIT móvel e confecção de camisetas – Saladino Brindes) não foram apresentados os respectivos comprovantes, que somaram R\$ 20.810,00.

3.9 No caso da NCST, também é procedente a argumentação de que as receitas próprias eram suficientes para fazer face às despesas com as marchas.

3.10 Registre-se que não foram apresentados documentos fiscais que evidenciem o pagamento pelo suposto ‘aluguel’ de manifestantes.

3.11 Tendo em vista as análises empreendidas anteriormente e considerando as informações prestadas pela Caixa e pelas entidades sindicais, conclui-se não ser possível afirmar que houve utilização indevida de recursos oriundos da contribuição sindical.

#### **4. DA NECESSIDADE DE SEGREGAÇÃO DAS CONTAS CONTÁBEIS**

4.1 Como registrado na proposta de deliberação relativa ao Acórdão 719/2010 – Plenário, a competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos da contribuição sindical prevista no art. 578 da CLT encontra-se pacificada nas Decisões 632/1998 e 386/1995, bem como nos Acórdãos 278/2004 e 2065/2008, todos do Plenário.

4.2 Superada a discussão quanto à legitimidade para fiscalizar, sobressai a necessidade de discutir a viabilidade da fiscalização.

4.3 Isso porque, conforme se verificou durante o exame desta representação, a forma como as entidades sindicais contabilizam seus recursos inviabiliza a aferição, por este Tribunal, ou por qualquer outro ente, da correta aplicação da contribuição sindical.

4.4 De acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a vedação constitucional de intervenção ou interferência do Estado nas organizações sindicais (art. 8º, inciso I, da CF/88) fez com que a Portaria 3.209/70, que continha previsão quanto aos registros contábeis das entidades sindicais de qualquer grau deixasse de ser observada. Segundo o Ministério, o dispositivo constitucional impede, ainda, a adoção de qualquer medida tendente a assegurar a existência de escrituração contábil distinta para as fontes e aplicações dos recursos da contribuição sindical.

4.5 O dispositivo constitucional mencionado tem o seguinte teor:

*‘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;’*

4.6 O texto acima transcrito disciplina a questão da criação de sindicatos, sendo vedada a exigência de autorização do Estado para o início das atividades. A exigência do inciso se refere tão somente à necessidade de registro e visa a dar cumprimento ao inciso seguinte que trata da base territorial dos sindicatos.

4.7 Para melhor contextualizar a vedação contida no inciso I do art. 8º da CF/88, é importante destacar que o período que antecedeu à promulgação da última constituição foi marcado pela interferência do Estado nas organizações sindicais.

4.8 As constituições anteriores, quando não traziam em seu texto dispositivos relativos ao controle dos sindicatos, a exemplo da Carta de 1937, previam a regulamentação da atuação dessas entidades por meio de lei.

4.9 Exemplo disso é a própria Portaria 3.209/70, que ditava regras contábeis para as entidades sindicais, obrigando-as a ter seus livros registrados pela autoridade local do então Ministério do Trabalho e Previdência Social (art. 1º - fl. 153, v.p).

4.10 Desse modo, apenas com a Constituição de 1988, ficou afastada a possibilidade de intervenção e interferência do Estado na organização sindical.

4.11 Do contexto apresentado acima, percebe-se que o conceito de organização sindical está ligado a aspectos como criação, composição, extinção e representação e que a forma como é feita a contabilidade das entidades não está intrinsecamente ligada à organização sindical em sentido estrito.

4.12 Tanto é assim que, como em qualquer órgão/entidade público ou privado, os sindicatos se sujeitam às normas gerais que regem a contabilidade, sem que isso represente qualquer tipo de intervenção.

4.13 Desse modo, entende-se que a orientação para que a escrituração das receitas e despesas relativas aos recursos da contribuição sindical seja feita separada da dos demais recursos geridos pelas entidades sindicais não representa intervenção do Estado em sua organização, sendo possível operacionalizá-la sem interferências como as previstas na Portaria 3.209/70.

4.14 Ademais, a natureza pública dos recursos requer, por si só, transparência em sua utilização, a fim de evitar desvios e malversação. A segregação das contas beneficia, inclusive, os sindicalizados, já que possibilita acompanhamento efetivo da aplicação da contribuição por aqueles que os representam.

4.15 Tendo em vista que a modificação da contabilização não representará interferência na organização sindical e considerando que, da forma como se encontra, a escrituração contábil das entidades sindicais inviabiliza a atuação do controle externo e torna sem efeito a competência do TCU de fiscalizar tais

entes, propõe-se determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, em 60 dias, discipline formalmente a matéria, de modo que as entidades sindicais ajustem seus planos de contas, segregando contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical, com o fito de assegurar transparência na aplicação desses recursos públicos.

4.16 A competência do Ministério para disciplinar o tema advém dos arts. 583 a 589 da CLT, conforme destacado pelo Ministro André Luís de Carvalho na proposta de deliberação para o Acórdão 809/2010 – Plenário, *verbis*:

*‘11. Nada obstante, conforme destaquei na transcrição acima, a contribuição em tela é administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ao qual compete, ainda, expedir instruções referentes ao recolhimento e à forma de distribuição da contribuição sindical.’*

4.17 Ademais, o MTE possui em sua estrutura a Secretaria de Relações do Trabalho, a quem compete, de acordo com o Decreto 5.063, de 3 de maio de 2004:

*‘art. 17. À Secretaria de Relações do Trabalho compete:*

*...*

*IV - promover estudos sobre a legislação sindical e trabalhista, na sua área de competência;’*

4.18 Desse modo, considerando a legitimidade do Ministério para atuar junto às entidades sindicais, o órgão deve ser responsável por normatizar a questão, orientando-as a ajustarem os registros contábeis, de forma a permitir a distinção do recebimento e aplicação dos recursos da contribuição sindical.

4.19 Registre-se que este Tribunal já expediu recomendação com esse objetivo à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres. No voto condutor do Acórdão 2065/2008 – Plenário, o relator fez profunda análise sobre a competência do TCU para fiscalizar os recursos da contribuição sindical, bem como acerca da necessidade de segregação das contas contábeis correspondentes a tais recursos. Tal fato corrobora o entendimento de que a orientação para segregação das contas é possível e necessária.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I – conhecer a presente Representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la, improcedente;

II – determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, em 60 dias, discipline formalmente a contabilização dos recursos da contribuição sindical de que tratam os arts. 578 a 610 do Decreto 5.542/43, com alterações dadas pela Lei 11.648/2008, orientando as entidades sindicais a promoverem ajustes em seus planos de contas, de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição, com o fito de assegurar transparência e viabilizar o controle da aplicação desses recursos públicos;

III – dar ciência desta deliberação ao representante;

IV – arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

## **VOTO**

A questão suscitada nesta representação refere-se a possíveis indícios de aplicação irregular de recursos de contribuição sindical repassados à Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST) e à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (Contratuh) mediante o pagamento de pessoas para atuarem como manifestantes em eventos dessa natureza.

2. Anote-se que o Acórdão 719/2010-Plenário foi expedido ainda na fase de apuração deste processo.

3. Naquela oportunidade, a 5ª Secex, ao efetuar diligência preliminar à Caixa Econômica Federal, havia-se deparado com a negativa da entidade em fornecer as informações solicitadas sob a alegação de que tais elementos acarretariam violação do sigilo fiscal das entidades sindicais, sem a devida ordem judicial.

4. Assim, foi necessário esclarecer à Caixa que as contribuições sindicais possuem natureza pública, cabendo a esta Corte fiscalizar a aplicação desses recursos, conforme jurisprudência

pacificada nas Decisões 632/1998, 109/1995 e 386/1995, todas proferidas pelo Plenário, bem como nos Acórdãos TCU 278/2004 e 2065/2008, ambos do Plenário.

5. Nesse mesmo contexto, o Tribunal expediu diligência às entidades referidas na representação para que apresentassem o detalhamento das receitas e dos gastos efetuados com os recursos da contribuição sindical.

6. Recebida a documentação pertinente e confrontada com os elementos já presentes nos autos, a unidade técnica obteve as seguintes conclusões:

a) as entidades contrataram pessoas jurídicas para atuarem no apoio logístico às manifestações, como fornecimento de carro de som, montagem de acampamento e distribuição de panfletos, entre outros, sendo razoável entender que tais empresas, na qualidade de empregadoras, tenham ajustado serviços com pessoas físicas;

b) o art. 593 da CLT (com a redação da Lei 11.648/2008) confere poderes para que o estatuto das entidades estabeleça a forma de aplicação dos recursos da contribuição sindical;

c) havia fundamentação estatutária para realização das despesas informadas pela NCST e pela Contratuh;

d) a partir da análise dos demonstrativos de receita, que discriminavam os montantes de recursos auferidos pelas entidades mediante contribuição sindical e rendas próprias, verificou-se que as receitas próprias eram suficientes para custear as despesas referentes às manifestações promovidas nos exercícios de 2008 e de 2009;

e) não foram apresentados documentos de despesa pela NCST e pela Contratuh que evidenciassem pagamento a “manifestantes” nesse período;

f) não era possível afirmar que houve utilização indevida de recursos da contribuição sindical.

7. Com base nessas conclusões, a 5ª Secex considerou improcedente a representação.

8. Embora concorde com a análise desenvolvida, dirijo da proposta de mérito formulada pela unidade técnica.

9. Em suas manifestações neste processo, a NCST e a Contratuh afirmaram que “não foram efetuados gastos com contratação de manifestantes estranhos aos quadros sindicais” e que não foram utilizados valores oriundos das contribuições sindicais para tal fim (fls. 52 e 62/63).

10. Ocorre, todavia, que foi verificado pela 5ª Secex que as entidades beneficiárias da contribuição sindical contabilizam todas as suas receitas e despesas de forma agregada, o que impossibilita a individualização dos gastos vinculados aos recursos da contribuição sindical.

11. Assim, o Tribunal não dispõe de meios para confrontar as informações encaminhadas pelas entidades e, conseqüentemente, para aferir a regularidade da aplicação dos recursos sob jurisdição desta Corte.

12. Em vista disso, penso que esta representação encontra-se prejudicada.

13. Nesse contexto, entendo que este Tribunal deva dar conhecimento dos fatos ao Ministério Público Federal para que o órgão, que dispõe de meios investigatórios mais apropriados, adote as medidas que entender necessárias.

14. Registre-se ainda que a não segregação contábil das receitas e despesas realizadas com a contribuição sindical e a dificuldade em fiscalizar a aplicação desses recursos foi minudentemente examinada pela 5ª Secex nesta representação.

15. Indagado a respeito da matéria, o Ministério do Trabalho e Emprego informou que não havia editado norma disciplinando a questão por entender que, desse modo, poderia violar a vedação constitucional de interferência nas organizações sindicais.

16. No exame procedido, a 5ª Secex demonstrou que a edição de orientações para segregação contábil das receitas e despesas efetuadas com a contribuição sindical não representa interferência do Estado na organização dos sindicatos. Ao contrário, conforme defendido pela instrução, tal medida visa a dar transparência à aplicação de recursos públicos e a permitir o exercício das competências constitucionais desta Corte em relação a tais recursos.

17. A meu ver, as análises e as conclusões da unidade técnica estão jurídica e tecnicamente adequadas, podendo ser acolhidas integralmente.

18. De fato, a segregação contábil das receitas auferidas e das despesas realizadas com os recursos públicos da contribuição sindical não interfere, de modo algum, na organização, nem na atividade finalística das entidades sindicais. Trata-se de providência que incide unicamente sobre os recursos públicos confiados às entidades e que assume cunho meramente instrumental, mas necessário para que este Tribunal efetue o controle externo desses recursos conforme determinado pela Constituição.

19. Observe-se também que essas conclusões não trazem inovação alguma. Como registrado na peça instrutiva, essa questão já foi exaustivamente tratada quando da prolação do Acórdão 2065/2008-Plenário. Naquela oportunidade, foi expedida recomendação à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres para que realizasse os devidos ajustes contábeis, nos seguintes termos:

“9.2.1. promova os devidos ajustes em seu plano de contas de modo a segregar contabilmente as receitas e as despesas decorrentes da contribuição sindical de que tratam os arts. 578 a 610 do Decreto 5.452/43 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT) com alterações dadas pela Lei 11.648/2008, com o fito de viabilizar o controle da aplicação desses recursos nos termos do art. 592 da CLT e em respeito ao princípio contábil da competência prescrito nos artigos 1º, § 1º, e 9º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Resolução 750/1993 do Conselho Federal de Contabilidade, sob pena de ver os atos e registros contábeis perderem a legitimidade, podendo vir a configurar prejuízo ao erário;”

20. Todavia, a unidade técnica inova agora ao propor que, em vez de se fazer a recomendação a cada uma das entidades separadamente como parecia ser a tendência no âmbito desta Corte, que se determine ao Ministério do Trabalho e Emprego que expeça orientações gerais sobre a contabilização dos recursos da contribuição sindical, tendo em vista as competências do órgão previstas nos arts. 583 a 589 da CLT.

21. Por considerar que a proposta busca aperfeiçoar o exercício da missão institucional desta Corte e a racionalizar esforços, penso que deva ser acolhida, com pequenos ajustes de redação.

Feitas essas ponderações, submeto a esse Colegiado o acórdão a seguir.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de julho de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1663/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-018.689/2009-3
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CNPJ 03.656.998/0001-75) e Nova Central Sindical dos Trabalhadores (CNPJ 07.542.095/0001-70).
- 3.1. Interessado: Deputado Federal Ronaldo Ramos Caiado.
4. Unidade: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 5ª Secretaria de Controle Externo.
8. Advogado constituído nos autos: Romildo Olgo Peixoto Júnior (OAB/DF 28.361) e Diego Ricardo

Marques (OAB/DF 30.782).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Ronaldo Caiado, líder do Democratas na Câmara dos Deputados, versando sobre possíveis indícios de irregularidade na aplicação dos recursos da contribuição sindical (arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT), consistentes na realização de pagamentos a pessoas físicas que não integrariam as categorias representadas pelas entidades sindicais nominadas pelo representante, a fim de aumentar o contingente de pessoas em determinadas passeatas e manifestações em Brasília,

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;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério Público Federal para as providências que o órgão entender cabíveis;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e aos responsáveis, e

9.5. arquivar este processo.

10. Ata nº 25/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/7/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-25/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral