

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. 314, DE 2004

(Apensadas: PEC nº. 369/2005 e PEC nº. 426/2005)

Dispõe sobre a Organização Sindical e dá outras providências.

Autor: Deputado Ivan Valente e outros

Relatora: Deputada Cristiane Brasil

I – RELATÓRIO:

A PEC nº. 314, de 2004, subscrita por 185 (cento e oitenta e cinco) deputados, sendo seu primeiro signatário o Nobre Deputado Ivan Valente, tem por finalidade promover as seguintes alterações no texto constitucional:

- alterar o inciso XXVI do art. 7º., onde consta como direito dos trabalhadores o reconhecimento “das convenções e acordos coletivos de trabalho”, passando a constar o reconhecimento “dos contratos coletivos de trabalho”;

- alterar o inciso I do art. 8º., para dispor que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro como pessoa jurídica em conformidade com a legislação civil, vedadas ao Poder Público a interferência e intervenção na estruturação, administração e organização sindical, a qual deverá obedecer aos princípios da gestão democrática, com pluralismo de ideias, transparência dos atos políticos, financeiros e administrativos da entidade sindical, mecanismos efetivos de participação e decisão da base, estatutos e processos eleitorais democráticos, que permitam prévia e ampla divulgação das eleições sindicais, de modo a que todos possam exercer o direito de disputá-las, fiscalizando todo o processo eleitoral;

- suprimir o inciso II do art. 8º., o qual veda a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, revogando, assim, o princípio da unicidade sindical;

- acrescentar o inciso IX ao art. 8º., para dispor que ninguém será prejudicado, especialmente mediante imotivada dispensa, em virtude de sua condição

de representante dos trabalhadores, filiação a sindicato ou participação em atividades do sindicato;

- revogar o parágrafo 2º. do art. 9º., o qual estabelece que os abusos cometidos durante a greve sujeitam os responsáveis às penas da lei;

- alterar o art. 11, para que fique assegurada a organização por local de trabalho e a eleição de representantes dos trabalhadores em todas as empresas;

- modificar o inciso VI do art. 37, para que fique garantido ao servidor público civil, além do direito à livre associação sindical, o direito à contratação e à negociação coletivas;

- alterar o inciso VII do art. 37, para dispor que o direito de greve do servidor público será exercido nos termos do art. 9º. da Constituição Federal e de acordo com a mesma regulamentação infraconstitucional estabelecida para os trabalhadores do setor privado;

- alterar o inciso IX do art. 103, para incluir as centrais sindicais entre os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade;

- excluir os incisos do art. 114 e alterar seu caput, para que este passe a dispor que compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar ações individuais e coletivas entre trabalhadores e empregadores, entre servidores públicos e os órgãos da administração pública direta e indireta, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, abrangidos os entes de direito público externo e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças;

- modificar o parágrafo 2º. do art. 114, para deixar expresso que, alcançado o termo final da vigência dos contratos, convenções e acordos coletivos de trabalho, os efeitos do pactuado subsistirão até a assinatura de novo contrato pelas partes, resguardado o direito destas de recorrerem ao arbitramento público judicial que tomará como patamar mínimo as vantagens normativas preexistentes, com a garantia de reposição das perdas salariais do período;

- acrescentar o parágrafo 4º. ao art. 114, para dispor que os direitos mínimos assegurados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional não poderão, em hipótese alguma, serem reduzidos através da livre negociação.

Tramitam em apenso a PEC nº. 369, de 2005, de autoria do Poder Executivo, e a PEC nº. 426, de 2005, que contém 199 (cento e noventa e nove) assinaturas confirmadas, sendo a Nobre Deputada Vanessa Grazziotin sua primeira signatária.

A PEC nº. 369, de 2005, dá nova redação aos arts. 8º., 11, 37 e 114 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 8º É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I - o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;

II - o Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e de agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva;

III - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais do âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

IV - a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento;

V - a contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento;

VI - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VII - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;

VIII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; e

IX - 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 entidades sindicais rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.” (NR)

“Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na forma da lei.” (NR)

“Art. 37.....
.....

VII - a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;
.....” (NR)

“Art. 114
.....

III - as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;

.....
§ 2º Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.” (NR)

Já a PEC nº. 426, de 2005, propõe que o parágrafo 2º. do art. 114 da Constituição passe a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 114

.....
§ 2º Não havendo acordo entre as partes ou recusa à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ou às entidades sindicais de grau superior, mediante delegação, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho. (NR)”

Importante salientar, que ambas as propostas, pretendem dar nova redação ao art. 8º., inciso I¹, da Constituição Federal, dessarte, podemos influir que a PEC nº. 369, de 2005, apresenta uma autonomia de grandes proporções às entidades, posto que veda, de maneira contundente, as hipóteses de intervenção e interferência do Poder Público.

Por sua vez, a PEC nº. 314, de 2004, proposta à qual encontra-se apensada a anterior, confere uma autonomia, de certa forma, mais limitada às organizações sindicais. Isto porque, conforme se pode aferir de simples leitura do dispositivo, fica vedada ao Poder Público somente a intervenção na estruturação, organização e administração destas organizações, estabelecendo que haja a transparência necessária às gestões democráticas nos demais aspectos, dentre eles o financeiro e eleitoral, respeitando-se a publicidade das informações.

Já a redação da PEC nº. 369, de 2005, guarda semelhança com a atual redação do art. 8º., inciso I, da Constituição Federal, não apresentando nenhuma mudança com relação ao atual comando.

Neste viés, as proposições foram inicialmente distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, para pronunciamento sobre sua

¹ 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;

admissibilidade, nos termos dos art. 32, inciso IV, alínea 'b', e 202 do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA:

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em sede de exame preliminar de admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição, pronunciar-se exclusivamente sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para a tramitação, expressos no art. 60 da Constituição Federal e no art. 201 do Regimento Interno.

A apresentação das proposições em análise coaduna-se o disposto no art. 60, incisos I e II, da Carta Política. A PEC nº. 314, de 2004, e a PEC nº. 426, de 2005, foram subscritas por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, tendo, respectivamente, 185 (cento e oitenta e cinco) e 199 (cento e noventa e nove) assinaturas confirmadas, como atesta a Seção de Registro e Controle e de Análise de Proposições e, por sua vez, a PEC nº. 369, de 2005, é de autoria do Poder Executivo.

Não obstante, constata-se não estarem em vigor quaisquer das vedações circunstanciais expressas no parágrafo 1º. do citado art. 60 da Carta Federal – intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio –. Caracteriza-se, portanto, estado de normalidade constitucional.

Também não se verifica tendência de violação às cláusulas pétreas, expressas no art. 60, parágrafo 4º., da Constituição Federal. As propostas não pretendem abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Constata-se, porém, que a técnica legislativa de uma das proposições carece de reparos. A PEC nº. 314, de 2004, não se refere à nova redação proposta (NR) para os dispositivos constitucionais alterados, não observando o art. 12, inciso III, alínea 'd', da Lei Complementar nº. 95, de 1998, que trata da elaboração das leis. Caso admitida, caberá à Comissão Especial designada para a apreciação da matéria, consoante art. 202, parágrafo 4º., do Regimento Interno desta Casa, além da análise do mérito, corrigir tais falhas, de forma a adequar a propostas aos ditames da citada

Lei Complementar nº. 95, de 1998. Nas demais proposições, não vislumbro falhas na técnica legislativa, estando estas de acordo com a supracitada legislação.

Pois bem, ao analisar de maneira puramente sintático-semântica ambas as propostas, quanto a nova redação ao art. 8º., inciso I, da Constituição Federal, ponto nodal a ser observado, resta patente que deve ser feita uma análise jurídica das reais atribuições conferidas por ambas as Propostas de Emenda à Constituição, no tocante ao binômio autonomia sindical/possibilidade de intervenção estatal.

Notemos, que as recentes acusações de malversação de recursos decorrentes de contribuição sindical, por parte das mais diversas entidades, noticiadas em mais de uma ocasião, vêm suscitado discussões acerca da natureza jurídica destas verbas, e, mormente, do limite correspondido pela autonomia sindical. Sendo certo, que tais discussões foram ainda mais estimuladas pelo Tribunal de Contas da União, que iniciou procedimento de tomada de contas para investigação e fiscalização em sindicatos, tendo estes alegado ilegalidade nestes procedimentos.

Logo, tais alegações, em sede de mandado de segurança, foram fundadas em torno dos arts. 70 e 71² da Constituição Federal, que contêm as

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. 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. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - 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; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou 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; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções

disposições sobre a fiscalização contábil e financeira a ser realizada pela União Federal, e ainda o rol exaustivo de entidades e atribuições do TCU. Segundo afirmam, os recursos decorrentes da contribuição sindical não caracterizam verbas públicas federais, tampouco poderiam os sindicatos ser enquadrados na categoria de entes públicos da administração direta ou indireta, não sendo instituídos ou mantidos pelo Estado. Por isso, não seria próprio destes que atraíssem a competência do TCU, conforme o comando constitucional. Ademais, estaria sendo violada sua autonomia, constante do supramencionado art. 8º., inciso I.

Porém, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS nº. 28.465/DF, onde foi relator o Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio, pacificou o entendimento de que a fiscalização pública não conflita com a autonomia sindical, ou seja, não configura ofensa ao art. 8º., inciso I, da Carta Maior.

Para tanto, a Corte Guardiã de nossa Constituição distinguiu sua linha de raciocínio em duas etapas, a saber: (i) o limite da autonomia sindical; e, (ii) a natureza jurídica da contribuição sindical.

A respeito da primeira etapa, é firme a doutrina no sentido de que a blindagem constitucional conferida aos sindicatos busca resguardar sua vida interna da interferência estatal. O objetivo buscado pelo constituinte foi garantir que sua organização atenda, de forma livre, aos interesses da classe trabalhista representada por ela, em contraponto ao forte dirigismo estatal e utilização política dos sindicatos, como era feito nos tempos prévios à 1988. Esta autonomia, pois, contempla as pautas de reivindicações, as decisões quanto às negociações coletivas, as eleições internas e a deliberação de greves, assuntos em que não se deve imiscuir o Poder Público.

Entretanto, por mais que o sindicato tenha sua autonomia, esta está submetida à soberania do Estado, que deve fazer valer a ordem jurídica, fazendo

previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

incidir sobre entes públicos e privados os mecanismos de controle previstos em lei. Quanto ao tema, salienta o Ministro:

“Precisa-se diferenciar, todavia, o regime de autonomia administrativa dos sindicatos e a incidência de regras de controle sobre as atividades desempenhadas por entes públicos e privados. Afirmar simplesmente que a autonomia tem o condão de impedir o exercício de funções fiscalizatórias do Poder Público consubstancia argumento que, se for levado às últimas consequências, revela-se inaceitável. [...] Autonomia sindical não é salvo-conduto, mas prerrogativa direcionada a certa finalidade – a plena e efetiva representação das classes empregadora e empregada.”

Pelo exposto, é conclusivo o argumento de que, ainda que represente pessoa jurídica de direito privado, não estão livres os sindicatos de toda forma de controle por parte do Estado. Sendo este feito de maneira legítima, conforme as prerrogativas legais e demais requisitos presentes no ordenamento jurídico, deve ser realizado, visando à manutenção da ordem pública e da soberania estatal.

Por derradeiro, transcreve-se a conclusão do Supremo Tribunal Federal, novamente por meio do Ministro Marco Aurélio:

“Em conclusão: a autonomia sindical encontra amparo nas normas gerais de ordem pública, sobressaindo as destinadas à proteção do patrimônio público. Essa óptica, isoladamente considerada, conduz ao campo censório do Tribunal de Contas da União.

Por essa razão, é irrelevante o veto do Presidente da República ao artigo 6º da Lei nº 11.648/2008³, 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

³ 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.

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.

Logo, o direito à autonomia, ainda que de índole constitucional, não chega ao extremo de conferir ao titular a blindagem à fiscalização.”

Neste diapasão, insere-se a segunda etapa do entendimento do Supremo Tribunal Federal. Superada a questão relativa à possibilidade de intervenção realizada pelo Estado no âmbito dos sindicatos, faz-se necessário que fique definida a legitimidade da fiscalização financeira e, ainda, a competência do TCU para realizar a mesma.

Para tal, recorramos à natureza jurídica da contribuição sindical. Tomando os arts. 578 e 579⁴ da Consolidação das Leis do Trabalho, extrai-se que a lei brasileira prevê contribuição monetária, compulsória, destinada à categoria trabalhista, somente pelo pertencimento e possibilidade de representação daquela classe econômica ou profissional. Não obstante, o próprio art. 8º, inciso IV⁵, da Carta Magna, em sua parte final, discorre sobre a contribuição compulsória, prevista em lei. A partir disto, remetemo-nos ao conceito de tributo, constante do artigo 3º. do Código Tributário Nacional⁶, o que demonstra claramente a natureza tributária da contribuição sindical. Apronfundando o conceito, cabe ressaltar que, dentre os tributos, resta consagrado na categoria parafiscal, vez que se destinam a entidades que não compõem o Estado. Tal classificação, também, resta consagrada pelo STF⁷.

⁴ Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo.

Art. 579 - A contribuição sindical 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 este, na conformidade do disposto no art. 591.

⁵ Art. 8º. 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;

⁶ Art. 3º Tributo é 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.

⁷ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 198.092, da Segunda Turma. Recorrente: S. T. I. M. M. E. E. M. E. R. F. S. M. M. S. J. R. P., B. B., C., G., P., U. e J. B. Recorrida: P. e C. Ltda. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 27 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=235926>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

Desta forma, a contribuição sindical tem caráter de recurso público, posto que oriundo da tributação, exigida à sociedade de maneira obrigatória.

Com efeito, passa a ser de simples subsunção a correta interpretação constitucional: os sindicatos, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, prestam serviços de interesse público e social e são destinatários de contribuição. Por isso, estão no alcance da jurisdição do Tribunal de Contas da União, sendo amplamente legítimos seus procedimentos de tomadas de conta no âmbito dos sindicatos. Ademais, o STF já havia determinado que fosse de responsabilidade do TCU a fiscalização da utilização de verbas decorrentes de tributos parafiscais, conforme julgamentos do RE nº. 366.168/SC, Min. Rel. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, e MS nº. 21.797/RJ, Min. Rel. Carlos Velloso, Plenário.

Portanto, no que diz respeito à nova redação proposta pela PEC nº. 314, de 2004, é patente que seria uma solução prática e taxativa, que daria fim a discussões e omissões, garantindo-se a correta aplicação do comando constitucional, sendo necessária para atender aos anseios de nossa Corte Guardiã da Constituição e assegurando a devida transparência e atendimento aos princípios da gestão democrática, mostrando-se, assim, constitucional e esculpida com boa técnica legislativa, pelo que merece prosperar.

Pelo exposto, pelas precedentes razões, nosso voto é pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 314, de 2004; 369, de 2005; e, 426, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora