

Os limites da liberdade sindical e o controle externo pelo Ministério Público do Trabalho

Marjorie Kato Baggio Maciel

Analista Processual do Ministério Público do Trabalho.
Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Toledo de Araçatuba.

Resumo: Na qualidade de gestor de recursos de caráter público, à frente de mandato assumido para o desempenho de atividade de expressão social tendente à defesa dos interesses da coletividade de trabalhadores da categoria que representa, o dirigente sindical também tem sua atuação sujeita ao controle de legalidade, moralidade e finalidade, notadamente por parte do Ministério Público do Trabalho, a quem incumbe zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos sociais assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Essa conclusão é possível com base na análise do sentido, alcance e peculiaridades da liberdade sindical consagrada na Constituição Federal de 1988, interpretada à luz dos princípios e objetivos fundamentais inerentes ao Estado Social e Democrático de Direito, que legitimam o controle externo do Ministério Público do Trabalho sobre as atividades dos dirigentes na condução e manejo do mandato e do patrimônio sindicais, inclusive com a incidência multidisciplinar da Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho. Lei n. 8.429/1992. Improbidade administrativa sindical.

Abstract: Acting as a resource manager of a public nature, ahead of an elective office assumed for social expression activities, aimed to protect the interests of the employees of the working category that represents, the union leader has also his performance subjected to control of legality, morality and purpose, specially by the Labour

Prosecution Service, which is responsible to ensure effective respect to the social rights guaranteed in the Brazil's Constitution by the public relevance services, taking the necessary measures to defend them. This conclusion is possible after analyzing the meaning, scope and peculiarities of freedom of association and the union's administrative independence adopted by the Brazilian Constitution of 1988, interpreted according to the fundamental principles and objectives inherent in the Social and Democratic State of Law, which legitimize the external control of the Labour Prosecution Service over the activities of the union leader in fulfilling its mandates and managing trade union assets, including through the incidence of the Brazilian Administrative Misconduct Act.

Keywords: Labour Prosecution Service. Brazilian Law 8.429/1992. Administrative union misconduct.

Sumário: 1 Introdução. 2 Panorama normativo da liberdade sindical no Brasil. 3 Limites à liberdade de administração sindical. 4 Os fundamentos do controle externo pelo Ministério Público do Trabalho. 5 Instrumentos legais de controle. 5.1 Da aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992. 6 Principais irregularidades sindicais denunciadas ao Ministério Público do Trabalho. 7 Conclusão.

1 Introdução

O modelo híbrido de liberdade sindical encampado pela Constituição Federal de 1988 desperta candente polêmica acadêmica entre os estudiosos do Direito Sindical, sobretudo em relação à possibilidade e aos limites do controle exercido pelo Estado a partir da nova realidade constitucional, que assegura a livre autonomia na administração das entidades sindicais, em oposição ao antigo regime corporativista e altamente interventivo que até então vigorava.

Com efeito, esse hibridismo que conjuga as liberdades coletivas de associação e de administração com as restrições à liberdade de organização, em face da determinação da unicidade sindical, da

base territorial mínima, da sindicalização por categoria, do sistema piramidal confederativo e da manutenção da contribuição sindical compulsória, coloca o Brasil à margem do Direito Internacional, impedindo a ratificação da Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se fundamenta no regime de liberdade sindical plena, e, ainda, acirra o debate sobre a constitucionalidade dos instrumentos de intervenção e controle estatal sobre as atividades sindicais.

Tangenciando a celeuma existente entre os partidários da unicidade sindical atualmente vigente e aqueles que defendem a pluralidade sindical com vistas à incorporação da Convenção n. 87 da OIT, o presente artigo se propõe a apresentar os fundamentos jurídicos que justificam a intervenção estatal nas organizações sindicais profissionais nas hipóteses de desvio de finalidade, notadamente por parte do Ministério Público do Trabalho, na qualidade de guardião dos direitos constitucionais socialmente garantidos na esfera trabalhista.

Para tanto, serão tecidas considerações sobre os aspectos da liberdade sindical no sistema adotado pelo Brasil para, então, delimitarem-se os condicionamentos da autonomia da administração sindical e a possibilidade de controle externo pelo Ministério Público do Trabalho, com base na análise sistêmica dos dispositivos legais pertinentes previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), naquilo que foram recepcionados pela nova ordem constitucional, com foco na aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) aos dirigentes sindicais ímprobos.

Em consideração à natureza das atribuições do Ministério Público do Trabalho, o presente artigo vai se ater às organizações sindicais profissionais, embora alguns dos argumentos se apliquem, igualmente, às agremiações representativas da categoria econômica, utilizando-se do termo genérico *sindicato* para englobar, indiscriminadamente, também as entidades de segundo e terceiro graus do sistema confederativo, até porque beneficiárias de receitas

públicas e vocacionadas à mesma missão constitucional, guardadas as peculiaridades institucionais de umas e outras.

2 Panorama normativo da liberdade sindical no Brasil

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.

O reconhecimento dessa liberdade sindical, por assim dizer, guarda estreita ligação com os direitos humanos e o regime democrático, com a legitimação do movimento dos trabalhadores na busca por maior participação dos seus interesses e anseios por melhorias nas condições laborativas e equilíbrio nas relações de trabalho, assimétricas por natureza, assegurando-lhes a criação de sindicatos dotados de múltiplas prerrogativas para o desempenho independente de seu mister, e possibilitando o nivelamento do poder de negociação nos diálogos e nos conflitos entre a classe operária e a categoria econômica.

No plano internacional, a liberdade sindical foi alçada ao *status* de direito humano do trabalhador, ganhando proteção específica em inúmeros diplomas internacionais que integram e complementam o ordenamento jurídico brasileiro, com força supranacional, a exemplo da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (art. 2), da Convenção n. 98 da OIT sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 (art. 23.4), do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 22), do

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (art. 8), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 16), do Protocolo de San Salvador (art. 8), além da Convenção n. 87 da OIT sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização, que, malgrado não ratificada pelo Brasil, serve ao menos como princípio norteador ao operador do Direito (art. 2º, Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho c/c art. 8º, CLT).

Entretanto, pela vontade prevalecente dos próprios integrantes do movimento sindical, que no Brasil conta com forte retaguarda dos partidos políticos com influência nos mais altos escalões de governo¹, a liberdade sindical contemplada na Constituição Federal de 1988 não foi aquilatada como no contexto internacional, porque, embora tenha vedado a interferência estatal na administração sindical, ela manteve resquícios da antiga estrutura do corporativismo com a imposição da unicidade sindical, da base territorial mínima, da representação por categoria, do sistema confederativo verticalizado e da contribuição compulsória, o que levou Amauri Mascaro Nascimento (2008, p. 186) a qualificar o regime brasileiro como *neocorporativista*.

Para melhor ilustrar o modelo sindical vigente no Brasil nos valem da classificação da liberdade sindical proposta por José Cláudio M. Brito Filho (2012, p. 73-74), que a subdivide sob os prismas individual e coletivo, compreendendo o primeiro as liberdades positiva e negativa de filiação, e o segundo, as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções.

A liberdade sindical individual foi expressamente acolhida pela Constituição Federal com a garantia de que “ninguém será

1 De acordo com José Claudio M. Brito Filho (2012, p. 87), “a defesa da unicidade, ainda é a base do pensamento de boa parte do movimento sindical que lutou, na Constituinte, contra o fim da unicidade, até porque o modelo criou uma elite que dele se beneficia e dificilmente deixará que ele termine, sem ao menos protestar, tentando preservar seus privilégios”.

obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato” (art. 8º, V, CF), mas sofre algumas restrições em virtude da unicidade sindical e da manutenção da contribuição sindical compulsória, instituída durante o Estado Novo pela Carta Constitucional de 1937.

Isso porque, enquanto a unicidade sindical acaba limitando o direito positivo de filiação, reduzindo a liberdade de associação do trabalhador ao único sindicato que detém o monopólio da representação da categoria, conforme a base territorial, a compulsoriedade da contribuição sindical também interfere no direito negativo de filiação, com a imposição do pagamento independentemente da sindicalização.

Já na dimensão coletiva da liberdade sindical, a Constituição da República garantiu os direitos de associação e a autonomia de administração em regime de liberdade, mitigando, porém, as liberdades coletivas de organização e de exercício das funções, senão vejamos.

O art. 8º da Constituição, que traça o desenho do sindicalismo brasileiro, após conclamar que “é livre a associação profissional ou sindical”, prescreve no seu inciso I que “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”.

Com essa redação, o legislador constituinte consagrou o direito de os trabalhadores se associarem e criarem organizações sindicais pela vontade espontânea dos interessados, independentemente de autorização do Estado, condicionado apenas ao registro no órgão competente que, de acordo com orientação pacífica, é o Ministério do Trabalho e Emprego. A exigência do registro, nesse caso, não traduz restrição à liberdade de associação, porque não confere ao Estado o poder de interferir, de forma discricionária, na decisão da criação ou não do sindicato, constituindo apenas mecanismo de *fiscalização* da observância da unicidade sindical, subjacente à liberdade coletiva de organização, que será abordada mais adiante.

Por seu turno, a parte final do mesmo dispositivo assegura a liberdade coletiva de administração sindical, proibindo a ingerência do Estado na gestão administrativa e financeira dos sindicatos, como ocorria antigamente, quando eles estavam sujeitos à obediência de regras rígidas na sua organização interna e subordinados ao controle direto do Ministério do Trabalho e Emprego, que, além de participar ativamente do processo das eleições sindicais, ainda detinha poderes para a destituição administrativa dos dirigentes, inclusive com a nomeação de um delegado para assumir provisoriamente a entidade.

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.

Amauri Mascaro Nascimento (2008, p. 44-45) resume em duas ideias básicas: de um lado a *democracia interna*, que corresponde à liberdade de autorregulação e de escolha dos próprios dirigentes, com o respeito às oposições como condição de legitimidade para evitar a eternização oligárquica do poder; e de outro a *autarquia externa*, que significa a vedação da interferência externa por parte do Estado ou de terceiros contra práticas antissindicais.

Particularmente em relação ao aspecto da organização, a liberdade sindical foi bastante tolhida pela Constituição Federal nos incisos II e IV do art. 8º, que conservou a estrutura rígida moldada na década de 1930, inspirada no modelo corporativista, fundada no sistema confederativo de representação, que ainda tem por base a unicidade sindical por categoria, o estabelecimento da base territorial mínima não inferior à área de um município, além da manutenção da contribuição sindical compulsória.

Por força da unicidade sindical, que, como vimos, também acaba refletindo na liberdade individual de filiação do trabalhador, os integrantes de um mesmo grupo só podem ser representados por uma única entidade sindical em uma determinada região geográfica, que, a partir do registro válido, se torna detentora do monopólio da representação da categoria e beneficiária da contribuição sindical devida por todos eles, independentemente de associação.

É exatamente sob esse prisma que o modelo brasileiro conflita com o panorama internacional, obstando a ratificação da Convenção n. 87 da OIT, que se assenta no princípio da pluralidade sindical, traduzida pela faculdade de criação, simultânea ou não, em uma mesma base territorial, de mais de um sindicato de trabalhadores da mesma profissão, a depender exclusivamente da vontade e união de forças dos próprios interessados.

Na óptica de José Cláudio M. Brito Filho (2012, p. 83-86), a pluralidade sindical é o modelo que mais se coaduna com o regime democrático, porque, ainda que possa ensejar eventuais dissidências de atuação e dificuldades na representação, a liberdade que caracteriza o sistema plúrimo conduz ao ideal da *unidade*, em que os trabalhadores se aliam em torno de um projeto comum, em convergência de desígnios e de ação.

Sem embargo da cizânia doutrinária a respeito das conveniências ou desvantagens da adoção de um ou outro modelo, certo é que a unicidade sindical constitui mais um motivo determinante do necessário controle do Estado sobre a atividade dos dirigentes no exercício do mandato para os quais foram eleitos, sobretudo ao deterem o monopólio da representatividade da categoria em determinada base territorial e as receitas públicas daí advindas.

Por último, a quarta faceta da liberdade coletiva refere-se ao exercício das funções sindicais, que a Constituição Federal resumiu no inciso III do art. 8º ao prever que “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

Nesse quesito, enquanto a liberdade sindical do exercício das funções é amplamente assegurada, de um lado, à vista da multiplicidade de instrumentos de atuação para cujo desempenho os sindicatos e seus dirigentes ainda são investidos de considerável gama de garantias e prerrogativas, por outro ângulo, ela é alvo de contenção criticável em decorrência da exclusividade da função negocial outorgada às entidades sindicais de primeiro grau.

Com efeito, o ordenamento jurídico pátrio proveu as organizações sindicais de extenso rol de mecanismos para a defesa dos trabalhadores representados, a exemplo da legitimação ativa para o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF), para a ação civil pública e coletiva (art. 5º, V, Lei n. 7.347/1985) e para as ações diretas de inconstitucionalidade e de declaração de constitucionalidade (art. 103, IX, CF); da prestação da assistência judiciária gratuita (art. 14, Lei n. 5.584/1970); da defesa processual de interesses gerais ou individuais dos seus representados (art. 513, a, CLT); da colaboração com o Estado como órgão técnico e consultivo no estudo e solução de problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal (art. 513, d, CLT); da participação obrigatória nas negociações coletivas de trabalho (art. 8º, VI, CF); do poder normativo na celebração de acordos e convenções coletivas de trabalho (art. 7º, XXVI, CF), notadamente na negociação e até redução salarial e, bem assim, na flexibilização da jornada laboral (art. 7º, VI, XIII e XIV, CF); da titularidade da ação de cumprimento (art. 872, parágrafo único, CLT); da iniciativa de convocação de greve (arts. 4º e 5º, Lei n. 7.783/1989); da reclamação administrativa fundada na falta ou recusa de anotação da CTPS dos trabalhadores (art. 36, CLT); da homologação de rescisão dos contratos de trabalho superiores a um ano (art. 477, § 1º, CLT); da representação para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º, CF), entre outros.

Para viabilizar o fiel atendimento dessas atribuições, livre de embaraços e da subjugação patronal, a Constituição da República ainda municiou os sindicatos e seus dirigentes de garantias e prerrogativas especiais como a estabilidade provisória no emprego (art.

8º, VIII, CF), o poder parafiscal e arrecadatário de contribuições sindicais e confederativas (art. 8º, IV, CF) e a imunidade tributária em relação aos seus bens, rendas e serviços (art. 150, VI, c, CF), tudo em prestígio à liberdade do exercício das funções.

Em reforço a essas prerrogativas, a Convenção n. 98 da OIT, ratificada pelo Brasil em 1952, ainda complementa essa liberdade de exercício das funções com princípios e compromissos de combate a práticas antissindicais, protegendo tanto o trabalhador contra atos atentatórios ou discriminatórios à liberdade sindical em matéria de emprego, com a vedação explícita da cláusula conhecida como *yellow dog contract*², quanto as próprias organizações sindicais contra atos de ingerência estranha em sua formação e funcionamento, a fim de impedir os chamados *sindicatos amarelos* ou *fantasmas* (*company unions*), que são aqueles subordinados, ainda que indiretamente, ao controle do empregador ou organização de empregadores.

Pela relação de instrumentos e prerrogativas ora descritas, podemos vislumbrar pelo menos cinco funções sindicais albergadas pela legislação brasileira: a função de representação, tanto coletiva (da classe ou de grupos nas suas relações com outros órgãos, empregadores ou perante o Estado) quanto individual (participação em processos judiciais e administrativos, homologação de rescisões contratuais etc.); a função negocial (que torna o sindicato fonte de produção de direito positivo, o chamado direito *paralegal*); a função assistencial (art. 592, CLT); a função tributária e arrecadatória (art. 8º, IV, CF c/c arts. 548 e seguintes, CLT) e a função de colaboração com o Estado (arts. 511, 513, *d*, e 514, *a*, CLT) (NASCIMENTO, 2008, p. 45-48).

As funções econômica e política, por sua vez, são objeto de intensa discussão doutrinária, mormente em face das proibições

2 Segundo a lição de Amauri Mascaro Nascimento (2008, p. 51), trata-se de “um compromisso de não-filiação sindical que o empregado assume para ser admitido pelo empregador”.

celetistas instituídas pelo antigo regime corporativista nos arts. 521, *d e e*, e 564, embora predominantemente se concorde que, em sendo admitidas, devem ser desenvolvidas sempre em favor dos interesses profissionais representados e desde que não comprometam a atuação principal voltada ao cumprimento das finalidades institucionais, que se confundem com a própria essência dos sindicatos³.

A despeito desse leque de atribuições, a liberdade do exercício das funções não foi plenamente afeiçoada pelo legislador constituinte, que impôs no inciso VI do art. 8º a obrigatoriedade de participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho, restringindo, em consequência, a atuação das entidades sindicais de grau superior, das centrais sindicais e, bem assim, das comissões internas formadas por trabalhadores no âmbito das empresas ou de outras modalidades de representação congêneres, às quais foi negada, de forma geral e salvo raríssimas exceções, a legitimação para celebrar acordos ou convenções coletivas de trabalho⁴.

De todo modo, as peculiaridades e condicionantes das liberdades coletivas e individuais ora mencionadas, que caracterizam o modelo sindical brasileiro, acabam por robustecer os fundamentos e justificativas para a legitimidade do controle externo das atividades dos dirigentes na condução e manejo do mandato e do patrimônio sindicais.

3 Especificamente quanto à participação do sindicato na política, a Organização Internacional do Trabalho expediu a seguinte Resolução por ocasião da sua 35ª Reunião realizada em 1952: “As relações ou atividades políticas dos sindicatos não devem ser em si mesmas de tal natureza que comprometam a continuidade necessária do movimento sindical e, por outro lado, não devem ser para os governos um pretexto para romper com essa mesma continuidade”.

4 De acordo com o disposto no art. 611, § 2º, CLT, a federação e, na falta desta, a confederação somente pode celebrar convenções coletivas de trabalho quando a categoria for inorganizada em sindicato. Nesse ponto, o Brasil também está aquém das legislações mais modernas que reconhecem às comissões de trabalhadores a legitimidade para a função negocial.

3 Limites à liberdade de administração sindical

Uma vez descortinado o precioso mister reservado às organizações sindicais e a finalidade social para a qual foram instituídas, fica fácil perceber a exata dimensão da autonomia e da liberdade sindicais que o Poder Constituinte lhes garantiu na Constituição Federal de 1988.

Para o presente artigo, interessa-nos particularmente a liberdade coletiva de administração nos aspectos da gestão do mandato e do patrimônio sindicais, como principal argumento inadvertidamente suscitado para contestar o controle do Estado sobre as atividades dos dirigentes sindicais.

Entretanto, explicitando o verdadeiro sentido da vedação constitucional à interferência estatal na administração sindical, a doutrina é unânime ao afirmar que essa liberdade não é absoluta, assentindo que, em um Estado Democrático de Direito, o sindicato, como qualquer outro sujeito de direitos e obrigações, deve respeito à lei e aos direitos e liberdades alheias. Sua atuação deve estar sempre condicionada e direcionada à coordenação e defesa dos interesses profissionais da categoria, em prol dos trabalhadores representados, que é a própria razão de sua existência.

Refletindo sobre a necessidade de compatibilização de princípios constitucionais concorrentes, Ricardo José Macedo de Britto Pereira (2006, p. 23) faz a seguinte avaliação:

[...] como princípio constitucional que interage com outros princípios, e não regra de caráter absoluto, cabe ao legislador estabelecer os limites razoáveis à liberdade sindical, harmonizando seu exercício com os interesses da sociedade, sem afetar o núcleo essencial do direito.

Mesmo no âmbito internacional, esses limites razoáveis são expressamente acolhidos, conforme se observa, por exemplo, do art. 8º, § 1º, itens 1 e 3, do Pacto Internacional dos Direitos Econô-

nicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1996 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto de Promulgação n. 591/1992, ao permitir restrições legais à liberdade sindical tendentes a salvaguardar os princípios da sociedade democrática, o interesse da segurança nacional, a ordem pública e os direitos e liberdades alheias:

Art. 8º, § 1º, PIDESC. Os Estados-Membros no presente Pacto comprometem-se a garantir:

1. O direito de toda pessoa de fundar com outros sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias.

[...]

3. O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Aliás, a própria Convenção n. 87 da OIT, que apregoa a liberdade sindical em regime pleno, também sujeita as organizações sindicais à observância da legalidade, nos termos do item 1 do art. 8º, *verbis*: “Ao exercer os direitos que lhes são reconhecidos na presente Convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas organizações respectivas estão obrigados, assim como as demais pessoas ou coletividades organizadas, a respeitar a legalidade”.

Nesse sentido, o princípio da liberdade de administração deve ser interpretado em harmonia com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, à luz do regime

democrático do Estado de Direito vigente e do princípio republicano, e em conformidade com os postulados da função social da propriedade e da exigência da probidade e da boa-fé objetiva.

Com efeito, a liberdade e a autonomia administrativas de que são jingidos os sindicatos não podem exorbitar os limites e princípios impostos pela própria ordem constitucional imanente ao Estado Social e Democrático de Direito, nem resvalar em abuso ou desvirtuamento das funções institucionais para as quais foram idealizados, em contrariedade aos bens supremos da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho e aos ditames da justiça social.

Na conclusão certa de Wagner José Penereiro Armani (2007, p. 12-13), a liberdade sindical “não se confunde com soberania sindical, devendo a entidade ter autonomia plena na busca da sua finalidade, dentro dos limites da legalidade e legitimidade, respeitando também a dignidade da pessoa humana do trabalhador”, até porque, “se não fosse construída sobre esse fundamento dos direitos e da dignidade da pessoa operária, a organização sindical ou cooperativa se arriscaria por sua vez a degenerar em tirania”.

Sob esse prisma, como contraponto às garantias e prerrogativas sindicais de que são dotados, sobretudo face à delegação estatal do exercício anômalo do poder tributário, além da imunidade tributária em relação aos bens, rendas e serviços, somadas à unicidade sindical, ao monopólio da representação sindical por categoria e à estabilidade provisória do emprego, exsurge para os dirigentes sindicais a responsabilidade social pelos atos e omissões praticados na direção administrativa e financeira da entidade, de acordo com os princípios da moralidade e probidade típicos da gestão da *res pública*.

Ocorre que, além da relevância social embutida na atividade sindical, as receitas que compõem o patrimônio das organizações sindicais, nos termos do art. 548 da CLT, revestem-se de nítido caráter público, seja pela natureza parafiscal da contribuição sindical compulsória instituída nos arts. 578 e 579 da CLT, seja porque

arrecadadas para o atendimento dos interesses comuns dos trabalhadores contribuintes, o que acaba por equiparar o dirigente sindical a agente público, na inteligência dos arts. 552 da CLT e 1º e 2º da Lei n. 8.429/1992.

Ademais, a atuação da associação sindical deve sempre se conformar com a relevante missão que lhe é constitucionalmente atribuída, voltada à “defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas”, nos moldes do art. 8º, III, CF, que funciona como verdadeiro limite e vetor da conduta dos dirigentes sindicais, até porque eleitos justamente para fazer frente às reivindicações e aos interesses sociais dos trabalhadores da categoria que representam.

E aqui resplandece o princípio da solidariedade como o principal fio condutor da legitimidade sindical para o exercício da representatividade dos interesses dos trabalhadores, o qual também deve nortear o dirigente sindical na gestão do mandato e do patrimônio da entidade para a qual foi eleito.

Na percepção de Alfredo J. Ruprecht (apud SANTOS, 2008, p. 199), esse valor principiológico é que deve modelar a missão institucional das organizações associativas, lembrando que o sindicato “tem uma finalidade permanente, que é defender os interesses de seus membros e de toda a classe trabalhadora em geral”, e que ao “procurar elevar o nível de vida, condições razoáveis de trabalho, ele o faz pelo princípio da solidariedade”.

Nessas condições, tanto o mandato eletivo quanto o patrimônio sindicais estão umbilicalmente vinculados a um único objetivo específico: a consecução do interesse comum da categoria profissional representada. É exatamente sob esse aspecto que reside a analogia com o agente público, cuja atuação também deve estar pautada na promoção e realização do bem comum, embora sob um espectro mais ou menos amplo e generalizado, a depender da esfera de governo envolvida.

Por essa razão que, na qualidade de representante de interesses alheios e gestor de recursos públicos, no desempenho de atividade de evidente relevância social, a atuação do dirigente sindical também está sujeita ao controle de legalidade, moralidade e finalidade (art. 4º, Lei n. 8.429/1992), seja por parte dos próprios trabalhadores diretamente interessados, seja por parte do Ministério Público, a quem incumbe zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos sociais assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II, CF).

4 Os fundamentos do controle externo pelo Ministério Público do Trabalho

As irregularidades na gestão administrativa e patrimonial das entidades sindicais importam não apenas ofensa à ordem jurídica e principiológica do sistema sindical, como também afetam de maneira frontal os interesses de toda a categoria profissional que representam, traduzindo violação patente do direito fundamental garantido aos trabalhadores no art. 8º, inciso III, da Constituição. Isso porque, ao se afastar da competência constitucional atribuída aos sindicatos nesse dispositivo ou manipulá-la, os dirigentes sindicais acabam privando os trabalhadores da “defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria”, negando-lhes a fiel representatividade de suas reivindicações por melhores condições salariais e de trabalho, traindo a confiança e a expectativa neles depositadas para a consecução da missão institucional que assumiram à frente dos mandatos para os quais foram eleitos.

É nessa conjectura de agressão a direito social constitucionalmente garantido à classe operária que se infunde a legitimidade do controle externo do Ministério Público do Trabalho sobre as atividades sindicais, enquanto instituição permanente incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, acometida da função institucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para

a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (arts. 127 e 129, III, CF).

Amoldando-se os interesses sociais lesados ou ameaçados de lesão como *coletivos*, uma vez titularizados por trabalhadores integrantes de uma mesma categoria ligados entre si e com a parte contrária por uma relação jurídica base, *in casu*, por força do enquadramento e da unicidade sindical, além de marcados pela natureza indivisível ao se estender universal e transcendentemente sobre todos eles, revela-se evidente o cabimento da ação civil pública, precedida ou não da instauração de inquérito civil com vistas à colheita dos elementos probatórios para subsidiar a convicção do *Parquet*, detentor da *opinio actio*, na inteligência dos arts. 6º, VII, e 7º, I c/c 83, III e 84, II, todos da Lei Complementar n. 75/1993.

Ademais, a leitura sistematizada do art. 129, IX, CF e seu cotejo com o art. 6º, incisos XIV, *a* e *f*, e XVII, *a* e *c*, e arts. 83, I, e 84, II e V, da Lei Complementar n. 75/1993, ainda legitima o Ministério Público do Trabalho à promoção de todas as ações necessárias tendentes à defesa das “instituições democráticas” e da “proibidade administrativa”, podendo se valer das medidas judiciais cabíveis para a “perda ou suspensão de direitos políticos” e para a “dissolução compulsória de associações”.

Todos esses instrumentos de controle servem para aparelhar o Ministério Público do Trabalho no cumprimento da elevada função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos sociais constitucionalmente assegurados, nos moldes do art. 129, II, da CF, principalmente quando esses direitos são ofendidos pelo próprio ente a quem caberia originariamente a defesa e proteção, como no caso do sindicato em relação aos interesses profissionais da categoria que representa.

A relevância pública que caracteriza os serviços prestados pelas organizações sindicais se depreende do próprio complexo de mecanismos que lhes é conferido para a defesa dos trabalhadores repre-

sentados, citados, ilustrativamente, linhas atrás, como a legitimação ativa para algumas das ações e remédios constitucionais, o exercício de uma das funções essenciais à administração da justiça por meio da assistência judiciária gratuita (art. 133 e seguintes, CF), além das funções negocial, assistencial e de colaboração com o Estado que lhes são reconhecidas.

A atribuição específica do Ministério Público do Trabalho no combate às irregularidades sindicais sobressai da exegese concatenada do art. 83, III, da Lei Complementar n. 75/1993, que lhe arroga a promoção da ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho para a defesa dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, e do art. 144, III, CF, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que inseriu as ações sobre representação sindical e entre sindicatos e trabalhadores como uma das competências daquela Justiça especializada.

Além disso, os arts. 17 e 22 da Lei n. 8.429/1992 também robustecem a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para a responsabilização dos dirigentes sindicais que atentarem contra a representatividade e moralidade sindicais com base no desvio de finalidade dos seus mandatos e (ou) das finanças sindicais, em atos legalmente tipificados como improbidade administrativa.

Nesse sentido se orienta a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, conforme se entrevê do precedente colhido do Processo Administrativo n. 9945/2009:

Os atos que importem em malversação ou dilapidação do patrimônio das associações ou entidades sindicais, por estarem equiparados ao crime de peculato (art. 552, CLT) e serem possíveis de acarretar a destituição de diretores ou de membro de conselho (alínea “c”, artigo 553, CLT), afetando a representatividade disposta no inciso III, artigo 8º, da Constituição da República, assim como por atraírem a aplicação das disposições sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos por atos de improbidade (artigo 1º, § único, c/c artigo 7º, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), são de interesse público tutelável pelo *Parquet* trabalhista.

Aliás, com o advento da 45^a Emenda à Constituição da República, o Superior Tribunal de Justiça, a quem incumbe decidir os conflitos de competência suscitados entre juízes vinculados a tribunais diversos (art. 105, I, *d*, CF), já se manifestou sobre a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar demandas que versam sobre improbidade administrativa de diretores de sindicatos, no âmbito do Conflito de Competência n. 59.549-MA, de relatoria da ministra Eliana Calmon.

Por simetria, o Tribunal Superior do Trabalho também vem endossando a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para o questionamento da lisura da administração das receitas e do patrimônio sindicais em sede de ação civil pública, a exemplo do posicionamento firmado no Recurso de Revista n. 113200-30.2009.5.11.004, oriundo da Terceira Turma.

A esse propósito, importa salientar que o Ministério Público do Trabalho não atua em oposição aos sindicatos e demais organizações sindicais, pelo contrário, age em sintonia com eles, tanto assim que suas funções institucionais muito se assemelham ou até se identificam com as atribuições sindicais na tutela dos interesses sociais constitucionalmente garantidos à classe operária, o que inclusive justifica a legitimação concorrente entre ambos para o manejo de alguns instrumentos, como, por exemplo, no caso da titularidade ativa da ação civil pública ou coletiva.

Prova dessa deferência à temática sindical é a instituição da Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical (CONALIS), criada pela Portaria n. 211/2009 emanada da Procuradoria Geral do Trabalho, elegendo a liberdade sindical entre os oito programas de atuação prioritária do Ministério Público do Trabalho, com a missão de atuar em defesa da liberdade sindical e buscar a pacificação dos conflitos coletivos de trabalho, cabendo-lhe promover atividades extrajudiciais e judiciais para garantir a democracia sindical, combater os atos antissindicais, assegurar o direito de greve, atuar como mediador ou árbitro nos conflitos coletivos de

trabalho e incentivar a negociação coletiva como forma de melhoria das condições sociais dos trabalhadores (art. 1º, Regimento Interno da CONALIS).

Todavia, justamente para estimular o fortalecimento dos sindicatos genuinamente comprometidos com os interesses sociais dos trabalhadores é que o Ministério Público do Trabalho volta seu olhar para as organizações sindicais constituídas ou *comandadas* por dirigentes infiéis à *função social* do mandato para o qual foram eleitos. Até porque o aproveitamento da entidade sindical para a obtenção de fins espúrios e contrários aos interesses da categoria importa consequências danosas a toda a coletividade de trabalhadores que a integra, ferindo a presunção de legitimidade e boa-fé que deve presidir a atuação sindical, além de frustrar todas as expectativas de melhorias das condições de trabalho confiadas ao dirigente sindical eleito.

A intervenção ministerial não se dá, por assim dizer, propriamente contra o sindicato, mas a favor dele e da categoria que representa, em face dos dirigentes que de algum modo se desviam ou abusam do mandato ou cargo que ostentam na gestão da entidade, locupletando-se das garantias, prerrogativas e do patrimônio sindicais em favorecimento próprio ou alheio, e não dos trabalhadores.

No escólio de Alberto Emiliano de Oliveira Neto (2012), em artigo intitulado “Improbidade Sindical”,

A responsabilização de dirigentes sindicais também decorre do princípio da liberdade sindical, ao passo que se deve afastar da atividade sindical aquele que não contribui para a efetivação da liberdade sindical. Especificamente, aquele que transforma a entidade sindical em mero ente arrecadador, mas desprovido de atuação efetiva na busca de melhores condições aos representados através do processo de negociação coletiva.

Outrossim, a liberdade de associação elevada ao patamar de direito fundamental no art. 5º, XVII, da CF só é plena quando constituída e conduzida “para fins lícitos”, o que significa, a *contra-*

rio sensu, que a ilicitude da atuação dos dirigentes na gestão sindical acarreta a perda da liberdade de administração sindical, abrindo margem para a intervenção do Estado e/ou dos próprios trabalhadores interessados, mediante o exercício do direito de acesso à justiça e (ou) do direito de petição.

Nesta senda, ganha destaque a possibilidade de suspensão judicial das atividades ou dissolução compulsória das associações sindicais, com fundamento constitucional no art. 5º, inciso XIX, da CF, com o afastamento e (ou) destituição dos dirigentes sindicais ímprobos nas hipóteses retratadas nos arts. 530 e 553 da CLT c/c art. 37, § 4º, da CF e Lei n. 8.429/1992.

5 Instrumentos legais de controle

Via de regra e como consequência da liberdade sindical de administração, os próprios estatutos sociais dos sindicatos podem disciplinar as hipóteses de suspensão ou dissolução das entidades, de afastamento ou perda de mandato dos dirigentes, além das causas de inelegibilidade, suplementando o regramento legal do assunto.

Na falta de previsão estatutária sobre essas matérias ou na hipótese de serem elas menos abrangentes do que a legislação pertinente, devem ser preservadas e aplicadas as penalidades previstas em lei, que funcionam como regulações mínimas de controle dos atos atentatórios à dignidade sindical, mesmo porque as situações cogitadas não podem ter o elástico de derogar texto normativo cogente, instituído para a proteção da ordem pública e dos próprios obreiros, mormente à luz do princípio da norma mais favorável ao trabalhador.

Nesse sentido, exsurtem as penalidades cominadas na Consolidação das Leis do Trabalho para o dirigente culpado por prejuízos causados ao patrimônio sindical ou por ilegalidade, abuso ou conduta incompatível com os interesses sociais da categoria na direção da entidade sindical que, embora arraigadas ao antigo regime interventivo e corporativista de outrora, ainda permanecem em

pleno vigor e eficácia naquilo que se harmonizam com o modelo híbrido de liberdade sindical abraçado pela Constituição Federal de 1988.

Nessa linha de pensamento, são dignas de apreço as considerações de Ileana Neiva Mousinho (2009, p. 27-28):

É certo aduzir, assim, que constitui interesse socialmente relevante o pedido de controle sobre a atividade administrativa de qualquer sindicato, pois a Constituição Federal prevê como direito fundamental dos trabalhadores o direito de defesa da categoria profissional, em demandas judiciais e extrajudiciais, pelo seu ente sindical. E se essa mesma Constituição impede que os trabalhadores escolham livremente o sindicato de filiação, impondo-lhe a unicidade sindical e a contribuição compulsória, é curial que, no ordenamento jurídico, haja meios para fazer cessar e punir eventuais desvios da administração sindical, os quais impedem a fruição dos direitos fundamentais pelos trabalhadores.

Entre os mecanismos legais de controle da atuação sindical estão, por exemplo, as causas de inelegibilidade catalogadas no art. 530 da CLT:

Art. 530. Não podem ser eleitos para cargos administrativos ou de representação econômica ou profissional, nem permanecer no exercício desses cargos:

I - os que não tiverem definitivamente aprovadas as suas contas de exercício em cargos de administração;

II - os que houverem lesado o patrimônio de qualquer entidade sindical;

III - os que não estiverem, desde dois (2) anos antes, pelo menos, no exercício efetivo da atividade ou da profissão dentro da base territorial do sindicato, ou no desempenho de representação econômica ou profissional;

IV - os que tiverem sido condenados por crime doloso enquanto persistirem os efeitos da pena;

V - os que não estiverem no gôzo de seus direitos políticos;

VI - (Revogado pela Lei nº 8.865, de 29.3.1994);

VII - má conduta, devidamente comprovada;

VIII - (Revogado pela Lei nº 8.865, de 29.3.1994).

Por sua vez, o art. 553, letras “b” e “c”, da CLT estabelece, entre outras, as penas de suspensão ou destituição de diretores sindicais, a depender do caráter e da gravidade da conduta que lhes é imputada:

Art. 553. As infrações ao disposto neste Capítulo serão punidas, segundo o seu caráter e a sua gravidade, com as seguintes penalidades: [...]

b) suspensão de diretores por prazo não superior a 30 (trinta) dias;

c) destituição de diretores ou de membros de conselho; [...].

Essas penalidades decorrem, principalmente, do descumprimento da determinação categórica contida no *caput* do art. 549 da CLT, segundo o qual “[a] receita dos sindicatos, federações e confederações só poderá ter aplicação na forma prevista nos respectivos orçamentos anuais, obedecidas as disposições estabelecidas na lei e nos seus estatutos”.

A literalidade desse dispositivo não deixa dúvidas quanto à responsabilidade do dirigente sindical pela observância dos ditames legais e estatutários na gestão das receitas e do patrimônio sindicais, sobretudo em virtude do caráter público dos recursos que os compõem, cuja aplicação deve estar atrelada aos postulados da probidade, honestidade, transparência e boa-fé objetiva (art. 4º, Lei n. 8.429/1992 c/c arts. 187, 421, 422, Código Civil).

Tanto assim que, embora haja alguma alteração sobre sua recepção pela Constituição Federal de 1988, o art. 552 da CLT ainda equipara os atos que importem em malversação ou dilapidação do patrimônio sindical ao crime de peculato (art. 312, Código Penal).

Independentemente disso, não se sustentam os argumentos de que os arts. 530, 549 e 553 da CLT não teriam sido anfitrioados pela Constituição da República vigente com base na consagração do princípio da não intervenção estatal⁵. Em verdade, apenas os regramentos celetistas que tratam do controle estatal sobre os procedimentos *interna corporis* dos sindicatos no incremento do poder de polícia inerente ao Poder Público e que possibilitavam a intervenção do Ministério do Trabalho e Emprego no processo eleitoral, com poderes de afastamento e destituição da diretoria sindical por ato administrativo, é que não se compatibilizam com a nova ordem constitucional.

De modo inverso, os dispositivos celetistas que regulamentam a atuação sindical com vistas à proteção dos interesses dos trabalhadores foram, sim, acolhidos pela novel Constituição Federal, e ainda ganharam com ela redobrada eficácia normativa, na medida em que instrumentalizam e fornecem substrato legal para a própria concretização dos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Nessas condições, considerando que as disposições acima transcritas (arts. 530, 549 e 553 da CLT) constituem, em sua essência, garantias instituídas em benefício e no interesse dos trabalhadores representados pelas organizações sindicais, em clara sintonia com o regime constitucional dos direitos sociais, não há como negar-lhes validade e eficácia naquilo que com ele não conflitar, por imposição da hermenêutica teleológica e axiológica aplicada à luz do princípio da interpretação *conforme* a Constituição.

Assim, a partir da adequação dessas previsões celetistas às exigências constitucionais legitimadoras do controle estatal, como, por exemplo, o condicionamento da destituição dos dirigentes ou dissolução da entidade pela via judicial e não por simples ato administra-

⁵ Aliás, a revogação expressa dos incisos VI e VIII do art. 530 da CLT pela Lei n. 8.865, de 29.3.1994, é indicativo claro da recepção constitucional do dispositivo, já que a lei derogadora data de 1994, sendo, portanto, posterior à ordem constitucional vigente.

tivo do Ministro do Trabalho (art. 5º, XIX, CF), conservam-se em pleno vigor os parâmetros legais definidos para salvaguardar a probidade e retidão na gestão do mandato e das receitas sindicais, pois em perfeita consonância com o arcabouço jurídico constitucional.

Perfilhando o mesmo entendimento, com base na interpretação analógica da ação constitucional de impugnação de mandato eletivo, Ileana Neiva Mousinho (2009, p. 36) faz a seguinte reflexão:

Se a Constituição Federal criou a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo para coibir o abuso do poder econômico, a corrupção e a fraude, sob o fundamento de que o povo não pode ser representado por pessoas inidôneas, da mesma forma há de ser admitir a recepção do art. 553 da CLT, na nova ordem Constitucional, pois o princípio é o mesmo: os membros da categoria não podem ser representados por pessoas ímprobas, que malversem o patrimônio sindical em benefício próprio.

Mais adiante, a mesma autora apenas ressalva que a recepção constitucional do art. 553 da CLT se materializa “com a necessária adequação de que a destituição não poderá se dar por ato administrativo, mas judicial”, advertindo, porém, que “não cabe mais, ao Ministro do Trabalho, nomear delegado para as providências elencadas no art. 554, da CLT”. Nesse caso, afirma que o juiz poderá nomear um cidadão para assumir interinamente a direção do sindicato, outorgando-lhe as atribuições de conclamar a assembleia geral dos trabalhadores para deliberar sobre a composição diretiva do sindicato, até a convocação e realização de eleições gerais para a escolha da nova diretoria e conselho fiscal (MOUSINHO, 2009, p. 36).

5.1 Da aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992

A incidência da Lei n. 8.429/1992 na seara do Direito Sindical decorre da sua natureza multidisciplinar, que é assim explicitada por Waldo Fazzio Júnior (2012, p. 13):

Tendo em que vista que os atos de improbidade administrativa não constituem matéria monopolizada pelo Direito Administrativo, os preceitos da Lei nº 8.429/92 envolvem conceitos de outros compartimentos do sistema jurídico. Esse agregado normativo está direcionado à tutela do direito difuso à probidade administrativa e à integridade do patrimônio público econômico. Portanto, sob o aspecto de sua composição normativa, não é um diploma exclusivamente administrativo, mas multidisciplinar.

Além disso, a probidade administrativa como valor protegido na Lei n. 8.429/1992 deve pautar a conduta de qualquer pessoa que exerça mandato, cargo, emprego ou função pública ou de relevância social a serviço da sociedade ou de uma coletividade determinada, que tem o direito transindividual à administração da coisa pública *secundum legem*, sob o referencial da moralidade, conforme se enquadram os dirigentes sindicais em relação aos trabalhadores da categoria representados, na gestão do mandato e do patrimônio sindicais.

Ademais, a sujeição ativa do dirigente sindical para fins de incursão em improbidade administrativa resulta do paralelismo correspondente à sujeição passiva do sindicato como vítima potencial dos atos discriminados como tal na Lei n. 8.429/1992, na medida em que erigido como entidade para cuja criação e custeio concorrem recursos de natureza pública, como se enquadram as contribuições sindicais compulsórias.

Transportando seus elementos conceituais para o Direito Sindical, podemos definir improbidade administrativa sindical como o desvirtuamento ou abuso da liberdade sindical, com base na violação dos princípios nucleares do ordenamento jurídico de proteção do obreiro, enraizado sobre os primados do Estado Democrático de Direito voltados à dignificação do trabalhador, à valorização do trabalho humano, à justiça social, à solidariedade e à redução das desigualdades sociais, e revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário sindical; pelo exercício nocivo das funções de interesse público e relevância social, des-

vinculado dos propósitos institucionais; pelo favorecimento pessoal ou alheio em detrimento dos interesses da classe operária; ou ainda pela contrariedade aos deveres de honestidade, transparência e de comprometimento com as expectativas éticas da categoria profissional representada. Em resumo, é a corrupção sindical qualificada pela lei e de potencial sancionatório para o resguardo da integridade material e moral do sindicato.

Nessa perspectiva, as sanções previstas nos arts. 5º, 6º, 7º e 12 da Lei n. 8.429/1992 se estendem indistintamente ao dirigente sindical ímprobo, não por simples aplicação analógica autorizada pelo art. 8º da CLT, em reforço aos arts. 4º e 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), mas por determinação expressa do art. 2º daquele primeiro diploma legal, lido em conjunto com seu art. 1º.

Isso porque, consoante entendimento preponderante da doutrina publicista (FAZZIO JÚNIOR., p. 39), o erário aludido na Lei n. 8.429/1992 não se atém aos recursos públicos em sentido estrito, compreendendo também os recursos sociais arrecadados de segmentos da sociedade em benefício de determinados entes por imposição legal, como são exemplos os sindicatos e os conselhos de fiscalização profissional, enquanto receptores de contribuições parafiscais.

Com efeito, segundo o magistério de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2004, p. 217-219), são também públicos “os recursos que determinados setores da população, por força de preceitos legais e independentemente de qualquer contraprestação direta e imediata, estão obrigados a repassar a certas entidades”, explicando que essas contribuições de natureza compulsória “devem ser efetivamente consideradas como recursos públicos, ainda que o numerário não seja fisicamente retirado do erário, isto é, não provenha imediatamente do governo”.

Pacificando a controvérsia a respeito, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou mais de uma vez sobre a natureza tributá-

ria da contribuição sindical instituída nos arts. 578 e 579 da CLT, como, por exemplo, nos arestos oriundos dos Recursos Extraordinários 180.54-SP, 1.299.304/210-DF e 482.140-SE.

Assim considerando, a natureza tributária da contribuição sindical compulsória, que incorpora o patrimônio sindical na forma do art. 548 da CLT, acaba por equiparar o dirigente sindical a agente público para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa, em consonância com os arts. 1º e 2º da Lei n. 8.429/1992.

Por conseguinte, as condutas praticadas por dirigentes sindicais que importem enriquecimento ilícito decorrente da aferição de vantagem patrimonial indevida sob qualquer título, em razão ou no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou equivalente; qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que implique perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens ou receitas da entidade sindical; e bem assim a prática de ato atentatório contra os princípios da administração, legitimidade e representatividade sindicais, com violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade à organização sindical, e como tais tipificados como atos de improbidade, são passíveis de responsabilização nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), sem prejuízo das sanções criminais eventualmente cabíveis.

Para tanto, o Ministério Público do Trabalho pode se valer de todos os instrumentos probatórios, investigativos e processuais a seu encargo para o combate à improbidade administrativa sindical, tais quais os previstos no art. 129 da Constituição Federal, na Lei Complementar n. 75/1993, na Lei n. 8.625/1993, na Lei n. 7.347/1985, no Código de Defesa do Consumidor, na Consolidação das Leis do Trabalho, na Lei n. 8.429/1992, no Decreto-Lei n. 200/1967, na Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), no Código Tributário Nacional, no Código Eleitoral, na Lei n. 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e na Lei Complementar n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades).

Entre esses instrumentos, merecem ênfase a prerrogativa de notificação do dirigente responsável para que tome as providências necessárias a prevenir a repetição ou que determine a cessação de alguma irregularidade verificada; a expedição de notificação recomendatória, visando à melhoria ou adequação dos serviços de relevância pública prestados pelo sindicato e o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover; a instauração de inquérito civil e procedimentos de caráter investigatório sob sua presidência; a requisição de documentos como livros e registros contábeis, autos de procedimentos administrativos, fiscais e de processos eleitorais; a requisição de perícia contábil; a formalização de termo de ajustamento de conduta; o manejo de ação anulatória de cláusulas ou de acordos ou convenções coletivas de trabalho; o ajuizamento de ação civil pública, coletiva ou de responsabilidade por improbidade administrativa; além das ações cabíveis para a anulação de processo eleitoral viciado com nulidade insanável, a suspensão das atividades ou dissolução da entidade sindical, entre outros.

Sob esse aspecto, malgrado as organizações sindicais não estejam obrigadas a prestar contas ao Tribunal de Contas da União por força do veto do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva ao art. 6º⁶ da redação originária do projeto que resultou na Lei n. 11.648/2008⁷, acreditamos, como Ileana Neiva Mousinho (2009, p. 45), que nada impede que aquele órgão empreenda auditoria fiscalizatória nas contas sindicais em atendimento a eventual requisição do Ministério Público do Trabalho, expedida na forma do

6 De acordo com as justificativas lançadas na Mensagem de Veto ao art. 6º do Projeto de Lei n. 1.990/2007, “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”.

7 A Lei n. 11.648/2008, originária do Projeto de Lei n. 1.990/2007 (n. 88/2007 no Senado Federal), dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais.

art. 8º, III, da Lei Complementar n. 75/1993, a fim de subsidiar as investigações ministeriais no exame da contabilidade sindical.

A propósito, mesmo após o veto presidencial, o Plenário do Tribunal de Contas da União vem insistindo na sua competência para a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical com base no art. 71, II e IV, da Constituição Federal, justificando que:

Quanto ao recente veto ao art. 6º da Lei n. 11.648, de 31 de março de 2008, que obrigava as organizações sindicais a apresentarem prestação de contas perante ao Tribunal de Contas, tem-se que esse veto em nada altera a obrigatoriedade da prestação de contas das parcelas da contribuição sindical recebidas pelas entidades sindicais arroladas no art. 589 da CLT, conforme dispõe o texto constitucional, pois o TCU, de fato, não interfere na forma de organização das atividades sindicais, mas sim, fiscaliza as contas dessas entidades relativas a essas contribuições, pois não resta dúvida que quem recebe dinheiro público deve prestar contas da sua utilização⁸⁻⁹.

Compartilhando da mesma linha de raciocínio, Waldo Fazzio Júnior (2012, p. 347-348) é deveras didático ao enumerar, entre os agentes passíveis de fiscalização pelos Tribunais de Contas, justamente “os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social”, lembrando ainda, de forma explícita, que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para representar, delatando irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas”.

8 Cf. Acórdão 2065-37/2008 – Plenário, Número Interno do Documento AC-2065-37/08-P. GRUPO I – CLASSE VII – Plenário. Processo 004.015/2008-7. Natureza: Representação. Entidade: Unidade: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres – CNTTT. Ata 37/2008 – Plenário. Sessão 17.9.2008, Aprovação 18.9.2008, *DOU* 19.9.2008.

9 Esse mesmo entendimento foi confirmado no Acórdão TCU 018.689/2009-3, GRUPO II – CLASSE VII – Plenário. Ata n. 25/2010 – Plenário. Sessão: 14.7.2010 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-25/10-P.

Com efeito, consoante o permissivo textual do § 2º do art. 74 da Constituição Federal, o próprio legislador constituinte investiu o sindicato da prerrogativa de denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas para submetê-las ao crivo da fiscalização contábil, nos moldes do art. 70 da CF, como autêntico mecanismo de autotutela da gestão sindical.

Ademais, se até mesmo quando arrecada impostos que não se atrelam a uma destinação específica o Estado não está isento da prestação de contas dos gastos públicos efetuados com as respectivas receitas, tanto mais essa responsabilidade se impõe em se tratando de espécie tributária vinculada como se classifica a contribuição sindical, que é instituída com fundamento no art. 149 da CF “no interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, e cuja aplicação deve atender aos objetivos primordiais traçados no art. 592 da CLT.

Por seu turno, mesmo as demais contribuições voluntárias patrocinadas pelos trabalhadores sindicalizados devem igualmente se sujeitar aos princípios da transparência e moralidade, uma vez que obviamente foram pagas para serem utilizadas em prol da efetivação dos seus direitos sociais, significando dizer que qualquer desvio de finalidade na verbação das receitas delas provenientes também configura prática ilícita punível.

Na mesma direção, reverbera José Cláudio M. Brito Filho (2012, p. 127):

O patrimônio das entidades sindicais, hoje, é formado por todos os bens e receitas adquiridos validamente, independentemente de estarem relacionados no dispositivo mencionado [art. 548, CLT], podendo a ele ser dada a destinação que for entendida conveniente, mediante deliberação regular e, desde que, como repetiremos continuamente, isto seja feito em prol do desempenho da finalidade básica das entidades sindicais, que é coordenar e defender interesses econômicos ou profissionais. É que, em se tratando de entidades

sindicais, todas as suas atividades estão voltadas para a sua finalidade principal, não sendo admissível qualquer desvio.

Aprofundando o mesmo raciocínio, Ileana Neiva Mousinho (2009, p. 20) assinala que:

Quer a receita tenha ou não natureza tributária, os dirigentes sindicais, pelo fato de administrarem recursos de outrem (os associados) têm o dever de gerir as receitas sindicais com honestidade e transparência, prestando contas de sua gestão aos trabalhadores da categoria, razão de ser do ente sindical.

Mesmo José Carlos Arouca (2009, p. 65), que adota a linha mais conservadora, pondera que:

Expungidas as medidas cartorárias e autoritárias a cargo do Ministro do Trabalho, entende-se que não fere o princípio da autonomia exigências de transparência e democracia interna no que se refere à aplicação dos recursos das entidades sindicais, ainda mais quando ainda recebem a contribuição sindical.

Em realce a essas conclusões, também aflora o disposto no art. 183 do Decreto-Lei n. 200/1967, que submete à fiscalização do Estado todas as entidades que recebem contribuições para-fiscais e que prestam serviços de interesse público ou social, conforme se subsomem as organizações sindicais, tudo a corroborar e legitimar a intervenção do Ministério Público do Trabalho na avaliação contábil das contas sindicais nos casos de suspeitas de desvio de finalidade ou confusão patrimonial na gestão da entidade.

De qualquer modo, mesmo aqueles que negam a natureza pública das contribuições sindicais, como José Carlos Arouca (2009, p. 193), preferindo qualificá-las como recursos privados angariados dos trabalhadores, também concordam com a sujeição da gestão sindical e orçamentária ao controle do Ministério Público do Trabalho ou por qualquer associado, invocando para tanto o art. 670 do Código de Processo Civil de 1939, mantido pelo art. 1.218,

VII, do Código de 1973, que trata da possibilidade de dissolução e liquidação de sociedade que promove atividade ilícita ou imoral, e bem assim o art. 50 do Código Civil, que disciplina o instituto da desconsideração da personalidade jurídica em caso de abuso caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

Nessa hipótese, as ações previstas nos arts. 14, §§ 9º e 10, e 15, CF, constitucionalizadas como reflexo e garantia do Estado Democrático de Direito, também podem ser aplicadas por analogia para a decretação da inelegibilidade, para a suspensão dos direitos políticos, para a impugnação ou mesmo a cassação do mandato do dirigente sindical, além da condenação ao ressarcimento do patrimônio sindical, com vistas a coibir e punir o abuso do poder econômico, a corrupção, a fraude ou o exercício ilegal ou abusivo das prerrogativas sindicais.

Em qualquer caso, o Direito Eleitoral também figura como fonte subsidiária ao Direito Sindical na modulação das penalidades aplicáveis aos dirigentes sindicais ímprobos, com fundamento na extensão analógica dos dispositivos do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1995) e da Lei Complementar n. 64/1990 pertinentes às hipóteses de perda do mandato eletivo, às causas e ao prazo de inelegibilidade, dada a semelhança do processo de escolha dos membros da diretoria e do conselho fiscal dos sindicatos e dos mandatários políticos do País (MOUSINHO, 2009, p. 43).

6 Principais irregularidades sindicais denunciadas ao Ministério Público do Trabalho

Entre as irregularidades mais recorrentes denunciadas ao Ministério Público do Trabalho estão a malversação das receitas sindicais, as práticas antidemocráticas, o patrocínio de interesses patronais em prejuízo dos empregados e a cobrança abusiva de contribuições confederativas, assistenciais ou equivalentes de trabalhadores não associados.

Nos casos de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário sindical, emergentes da má gestão orçamentária ou fraudulenta, podem restar caracterizados os atos de improbidade definidos nos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/1992, visto que são comuns a incorporação ou utilização de bens ou rendas sindicais em proveito próprio e a realização de despesas estranhas e desvinculadas dos objetivos institucionais¹⁰.

Contudo, as figuras de improbidade administrativa sindical não se esgotam na gestão financeira fraudulenta, englobando também o desvirtuamento indevido da missão institucional das organizações sindicais, em atentado aos princípios intrínsecos que compõem seu patrimônio moral. Com efeito, consoante lecionam Emerson Garcia e Rogério P. Alves (2004, p. 79),

[...] a Lei n. 8.429/1992 não se destina unicamente à proteção do erário, concebido este como o patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla [...]. Acresça-se, ainda, que todos os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente difusa, já que pulverizado entre todas as pessoas.

Nessa esteira de entendimento, também podemos vislumbrar como improbidade administrativa sindical as práticas antidemocráticas ou a ruptura com os deveres de imparcialidade e lealdade à instituição sindical, ou com outros princípios decorrentes do regime sindical, notadamente em vista do caráter meramente

¹⁰ Dois casos concretos paradigmáticos de improbidade sindical na gestão administrativa e financeira foram objeto das ações civis públicas n. 1356-2007-102-18-00-8 e n. 1099-62.2010.5.24.0001, que culminaram na destituição das diretorias e conselhos fiscais das organizações sindicais demandadas, com a intervenção na administração e nomeação de gestor temporário para assumir a direção sindical, além da condenação dos dirigentes ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

exemplificativo do rol de condutas descritas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

Sobre o assunto, Waldo Fazzio Júnior (2012, p. 299-300) ressalta:

Destacando honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade, o legislador não cogita esgotar o elenco das expectativas ético-funcionais que pesam sobre os agentes públicos. [...] a Lei nº 8.429/92 lança mão do advérbio *notadamente*, com o propósito de denunciar o caráter enumerativo das condutas que descreve, como exemplares do que intentou dizer no *caput* do preceptivo. Tais dispositivos não exaurem as possibilidades de agressão à probidade administrativa. O *caput* do art. 11 é referencial. [...] É importante anotar que o enunciado do art. 11 alude aos princípios administrativos como um todo, não apenas àqueles gravados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Entendo, pois, que, além das diretrizes magnas dispostas naquele comando constitucional, o art. 11 abrange outros princípios administrativos, quais sejam, os princípios decorrentes do regime, os subprincípios e os princípios de estruturação.

É sob esse viés que se encaixam como improbidade administrativa sindical as condutas relacionadas à rejeição injustificada de novos sócios, à obscuridade ou falta de publicidade do processo eleitoral e à fixação de prazos desarrazoados para o registro de candidaturas de novas chapas eletivas, por atentarem contra o regime democrático e o princípio republicano.

Por sua vez, as condutas fundadas no patrocínio de interesses econômicos antagônicos aos da categoria profissional, na medida em que diametralmente opostas à finalidade institucional dos sindicatos, também configuram improbidade administrativa sindical, com fundamento no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por infração ao princípio da lealdade à instituição sindical. Essa conduta ímproba geralmente ocorre como desdobramento da ingerência patronal nos sindicatos, com base no recebimento de subvenção ilícita dos

empregadores, em total colisão com o disposto no artigo 2 da Convenção n. 98 da OIT.

Por último, também merece lembrança a questão da cobrança compulsória de contribuições confederativas, assistenciais ou equivalentes. A esse respeito, embora ainda pendam opiniões em contrário, a literatura jurídica prevalecente, com arrimo na Súmula n. 666 do Supremo Tribunal Federal e no Precedente Normativo n. 119 da Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho, considera ilícita a cobrança daquelas contribuições extensiva a empregados não associados, por ofensa à liberdade constitucional de filiação¹¹.

De acordo com o pensamento de José Cláudio M. Brito Filho (2012, p. 129), essa prática está intimamente ligada à unidade sindical adotada no modelo brasileiro, que acaba estimulando a inversão estratégica das fontes arrecadatórias de receitas sindicais. Vejamos:

Nosso modelo de organização faz com que os dirigentes das entidades sindicais rejeitem quantidade muito grande de sócios. É que, na unicidade sindical, a única resistência que pode ser oferecida é a interna, e quanto mais sócios tiver o sindicato, maior a possibilidade de que essa resistência apareça. Por outro lado, como em nosso modelo, no setor privado, existe a contribuição sindical, além de os sindicatos cobrarem – irregularmente – outras contribuições de não associados, é possível auferir receita sem que se precise de sócios em grande número. Além do mais, como já afirmamos, a contribuição social “tem peso pouco considerável, pois, dentro do modelo de unicidade praticado no Brasil é uma forma de contribuição antipatizada pelos associados dos sindicatos, que preferem

11 Além disso, é bom lembrar que o art. 199 do Código Penal define como crime de atentado contra a liberdade de associação a conduta de “Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a participar ou deixar de participar de determinado sindicato ou associação profissional”, punível com detenção, de um mês a um ano, e multa, além da pena correspondente à violência.

distribuir o ônus de custear as entidades sindicais com os não associados, quando não ‘decidem’ que o custeio será apenas responsabilidade destes”.

Essa problemática também mereceu alusão em artigo de autoria de Ricardo José das Mercês Carneiro (2006, p. 46), que cita a prática de “criação de sindicatos ‘fantasmas’ que só têm por objetivo atender aos interesses de uma casta de dirigentes sindicais, muitas vezes maus empregados que se encostam em atuações de direção no mínimo questionáveis”.

Todos esses exemplos vêm despertando e solidificando a atuação do Ministério Público do Trabalho no combate à improbidade sindical, consciente do seu papel de guardião dos direitos constitucionais dos trabalhadores, donde se inclui a genuína liberdade sindical.

7 Conclusão

A liberdade de administração e autonomia sindicais assegurada na Constituição Federal não abrange a licença indiscriminada e arbitrária para uma atuação sindical alheia às finalidades sociais e institucionais que lhe são inerentes, com deturpação ou abuso das garantias e prerrogativas de que são investidas, ou mesmo com a malversação do patrimônio da entidade, em manifesta contradição aos princípios sobre os quais se assenta o Estado Democrático de Direito que, consoante a letra do preâmbulo constitucional, é “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”.

É nesse contexto que, como o ramo ministerial vocacionado à defesa da ordem jurídica de proteção do trabalhador e dos interesses sociais e individuais indisponíveis na seara trabalhista, emerge a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para o controle da atividade sindical, inclusive sobre a gestão administrativa e finan-

ceira da entidade, contra eventual lesão ou ameaça de lesão à coletividade de trabalhadores integrantes da categoria envolvida.

Até porque, o próprio sistema híbrido de liberdade sindical professado pela Constituição Federal de 1988, no qual a garantia de autonomia administrativa livre da intervenção do Poder Público convive com os atributos da unicidade sindical e da contribuição sindical compulsória, cujos auspícios, na realidade prática, são utilizados de forma desvirtuada em proveito ilícito de dirigentes sindicais descompromissados com os elevados misteres institucionais das entidades que presidem, torna não só possível como imprescindível o controle externo do Ministério Público do Trabalho para a responsabilização e punição exemplar dos infratores, a bem de toda a coletividade de trabalhadores.

Nesse horizonte, portanto, como arauto do regime democrático e guardião dos direitos e garantias fundamentais e sociais da classe obreira, notadamente do direito à legítima representatividade sindical, consolida-se com todo o vigor a atuação do Ministério Público do Trabalho no combate à improbidade administrativa sindical, para assim fazer valer a efetividade e eficácia do arcabouço jurídico de proteção dos trabalhadores no cumprimento do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, voltada à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, focada na dignificação humana e concretização dos valores sociais do trabalho.

Referências

ARMANI, Wagner José Penereiro. A dignidade da pessoa humana e a liberdade sindical na Constituição Brasileira de 1988. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 7, n. 12-13, jan./dez. 2007.

AROUCA, José Carlos. *Curso básico de direito sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BRASIL. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho. *Processo Administrativo n. 9945/2009*. Disponível em: <<https://intranet.pgt.mpt.gov.br/camara/consulta-voto.php?ementa=pesq&idprocesso=35700&np=9945/2009&dta=09/29/2009%2000:00:00>>.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Direito sindical*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2012.

CARNEIRO, Ricardo José das Mercês. A estabilidade provisória como instrumento de proteção contra atos anti-sindicais. In: ARAÚJO, Adriane Reis de (Coord.). *As perspectivas da relação de trabalho no Brasil: as reformas sindical e trabalhista*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2006.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MOUSINHO, Ileana Neiva. O controle judicial de irregularidades na administração sindical: o uso da ação civil pública pelo Ministério Público do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Norte*, Natal-RN, n. 9, ago./2009.

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

OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano de. Improbidade sindical. *Jus Navigandi* [on-line], Teresina, ano 17, n. 3187, 23 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21354>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. A reforma da organização sindical na Constituição. In: ARAÚJO, Adriane Reis de (Coord.). *As perspectivas da relação de trabalho no Brasil: as reformas sindical e trabalhista*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2006.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas: acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.