

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 033.532/2018-4 [Apenso: TC 034.097/2018-0]

Natureza: Representação

Entidade: Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Representantes: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal (Fecomércio/DF); Ministério Público junto ao TCU.

Representados: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC (33.423.575/0001-76); Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (048.380.683-87); José Roberto Tadros (001.844.462-87); Luiz Gastão Bittencourt da Silva (671.636.967-87); Lázaro Luiz Gonzaga (130.106.546-34)

Interessados: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Sergipe (Fecomércio/SE) (13.040.811/0001-68); Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Santa Catarina (Fecomércio/SC) (83.876.839/0001-15)

Representação legal: Ubiratan Diniz de Aguiar (3.625/OAB-CE) e outros, representando Luiz Gastão Bittencourt da Silva; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17.042/OAB-DF), representando Fecomércio/SE e Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal - Fecomércio/DF; Cécito Augusto de Freitas Esteves (80.433/OAB-RJ) e outros, representando Confederação Nacional do Comercio de Bens, Serviços e Turismo - CNC; Márcio Augusto Ramos Tinoco (3.447/OAB-PI), representando José Roberto Tadros e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DA FECOMÉRCIO/DF E DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS NAS ELEIÇÕES PARA DIRETORIA DA CNC EM 2018. REGISTRO DE CANDIDATOS SUPOSTAMENTE INELEGÍVEIS. PEDIDO CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ELEITORAL E NOMEAÇÃO DE INTERVENTOR. PEDIDO DE ANULAÇÃO DO REGISTRO DE CADIDATOS E DO PROCEDIMENTO ELEITORAL. NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO POR AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DESTA CORTE. INSTAURAÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS DE REPRESENTAÇÃO PARA APURAR A GESTÃO IRREGULAR DE RECURSOS PÚBLICOS POR MEMBROS DA DIRETORIA ELEITA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até então, adoto como parte deste relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda constante à peça 86, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 87-88):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, oferecida pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Distrito Federal - Fecomércio/DF, a respeito de possíveis irregularidades no processo

eleitoral, realizado em 27/9/2018, para a escolha da nova diretoria e conselho fiscal da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC (33.423.575/0001- 76).

2. Preliminarmente, a representante esclarece que a CNC agrupa, em sua estrutura, 34 federações patronais estaduais e nacionais que, por sua vez, são integrados por 1.034 sindicatos (peça 1, p. 5). Um Conselho, composto por um representante de cada federação, elege a Diretoria e o Conselho Fiscal. Lembra, ainda, que a CNC possui o mesmo presidente há 38 anos. Em seguida, lista a ocorrência das seguintes irregularidades que estariam maculando o processo eleitoral da entidade:

a) registro de candidatos em desacordo com o manual eleitoral da entidade, que veta pessoas com contas desaprovadas ou condenados por crime doloso;

b) restrições ilegais para participar e concorrer aos cargos de administração ou representação sindical, ao exigir, no art. 20, alínea 'b', do estatuto da CNC, que somente pode concorrer ao exercício de cargo eletivo quem comprove o exercício por prazo não inferior a 3 anos de cargo de administração ou representação sindical em qualquer entidade do Sicomércio;

c) violação ao interesse público e à transparência, por não ter dado a devida publicidade ao processo eleitoral, a exemplo da ausência de intimação das federações que integram o sistema votante acerca do edital de convocação;

d) registro de candidatos que faltaram com o decoro, infringindo ao art. 22 do estatuto da CNC.

3. Em razão de tais irregularidades, a representante requereu: (i) liminarmente, fosse deferida a medida cautelar *inaudita altera pars*, para suspender aquelas eleições; (ii) sua qualificação como terceira interessada no processo; (iii) a citação da CNC e dos candidatos indicados (Lázaro Luiz Gonzaga, Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, Luiz Gastão Bittencourt da Silva e José Roberto Tadros) para, querendo, requerer ingresso no feito; (iv) fosse anulado o registro dos candidatos, determinando-se sua reparação, a ser realizada sob supervisão de auditor independente nomeado por este Tribunal, o qual deverá assegurar a observância às exigências estatutárias e legais; (v) após a reparação do registro de candidatos, que fosse redesignada a data para o sufrágio; (vi) fosse julgada procedente a Representação, declarando nulo o processo eleitoral, bem como todos os atos posteriores que tenham sido praticados.

4. Naquela oportunidade, em 12/9/2018, a unidade técnica, com pareceres convergentes (peças 13 a 15 daquele processo), propôs não conhecer a representação e arquivá-la, por entender que ela não atendia aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, pois a matéria estaria fora do rol de competências do Tribunal de Contas da União e que a Fecomércio/DF não possuiria legitimidade para representar ao TCU.

5. Cinco dias depois da instrução encartada à peça 13 deste processo, antes de manifestação do Relator, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), autuou novo processo de representação, o TC 034.097/2018-0, onde noticia que a Fecomércio/DF apresentou 'memorial' diretamente ao gabinete do Procurador que subscreve a nova representação, em que 'reforça alguns dos aspectos relativos às impugnações contidas na peça inaugural daquela representação' (peça 1, p. 4 daquele processo).

6. Ainda, o Procurador defendeu que a forma como se dá a ocupação dos postos de direção dessas entidades mereceria a atenção do Tribunal e pediu que se conhecesse a representação, deferindo a medida cautelar para suspender o processo das eleições daquela entidade, marcadas para o dia 27 de setembro. Por fim, o MP de Contas solicitou que fosse deferida a oportunidade de se manifestar 'após o exame das respostas às oitivas a ser efetuado pela unidade técnica' (peça 1, p. 10 do TC 034.097/2018-0).

7. Antes de analisar a nova representação no âmbito do TC 034.097/2018-0, o relator emitiu despacho à peça 17 dos presentes autos, onde considerou que não estava devidamente delineada a questão referente à competência do Tribunal para atuar no presente caso e, diante da gravidade das questões colocadas, determinou que a CNC fosse ouvida, em cinco dias, em respeito ao princípio do contraditório.

8. Poucos dias depois, em substancial despacho encartado à peça 16 do TC 034.097/2018-0, o

Ministro Relator, preliminarmente, negou o pedido de ingresso da Fecomércio/DF como interessada no processo e, em relação ao pedido cautelar de suspensão da eleição, manteve o entendimento exposto no TC 033.532/2018-4, de negar o pedido, defendendo novamente que a competência do Tribunal para atuar no presente caso ainda não estava perfeitamente delineada.

9. Assim, determinou novamente a oitiva da entidade e dos responsáveis mencionados na representação.

10. Irresignados, a Fecomércio/DF e o MP de Contas interpuuseram agravo contra o despacho do Ministro Relator, requerendo a reforma daquela decisão para que o Tribunal determinasse à CNC, cautelarmente, que se abstinhasse de dar posse aos agentes eleitos até que se tenha o pronunciamento em caráter definitivo sobre o mérito das representações.

11. Em novo despacho acostado à peça 19, o Ministro Relator determinou o pronunciamento da Secex-SP sobre os agravos interpostos e, caso as oitivas determinadas anteriormente fossem realizadas em tempo hábil, considerando a data da posse dos eleitos marcada para 19/11/2018, determinou que a Secex também se manifestasse sobre o mérito das representações.

12. Considerando que apenas um dos membros da chapa eleita havia apresentado suas razões de justificativa, e a urgência derivada da posse iminente da nova chapa eleita, a instrução se pronunciou apenas sobre os agravos interpostos contra o despacho da peça 16, em atendimento à determinação do Relator. Em resumo, a unidade técnica não vislumbrou elementos novos nos agravos apresentados e manteve o entendimento pelo não conhecimento das representações.

13. No voto condutor do Acórdão 2.586/2018-TCU-Plenário, o Ministro Relator destacou que ‘o agravo interposto não tem o condão de provocar a antecipação de juízo de mérito do processo’ e, considerando que as peças recursais ‘não inovam substancialmente em relação ao que já foi apreciado monocraticamente, entendo que ainda remanescem os pressupostos que fundamentaram minha decisão’.

14. Assim, manteve o entendimento de que a competência do Tribunal ainda não estava completamente delineada quanto à interferência no processo eleitoral da CNC, mas também ressaltou que ‘o fato de serem graves as possíveis irregularidades apontadas na exordial não é suficiente para atrair a competência deste Tribunal para o caso’.

15. O Acórdão 2.586/2018-TCU-Plenário rejeitou os agravos interpostos pelo MPTCU e pela Fecomércio/DF e determinou que se restituíssem os autos a esta unidade técnica para que cumprisse as determinações exaradas em despacho acostado à peça 16 daqueles autos, trasladado para a peça 24 destes autos.

EXAME TÉCNICO

16. Quando do primeiro despacho do Ministro Relator (peça 17), determinando a oitiva da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC, a entidade apresentou suas manifestações à peça 25. Embora tenha afirmado, naquele momento, que pretendia apresentar ‘justificativas em oitiva’ (peça 25, p. 1), a CNC não trouxe nova manifestação aos autos, embora tenha tomado ciência do ofício de oitiva 2570/2018-TCU/Secex-SP (peças 31 e 36).

17. Desse modo, a única manifestação apresentada pela entidade será considerada na presente instrução, especialmente os argumentos essenciais ao tema tratado nestes autos, assim como as manifestações dos dirigentes sindicais mencionados na representação. Os responsáveis foram chamados em oitiva por meios dos ofícios 2544, 2545, 2546 e 2547 de 2018 (peças 26 a 30). Todos apresentaram razões de justificativas (peças 37, 41, 53 e 54). A entidade representante também trouxe aos autos diversos documentos, a partir da peça 55 e estes também serão analisados na medida em que auxiliem no deslinde da questão que aqui se apresenta.

Manifestação da CNC (peça 25)

18. A oitiva encaminhada à CNC solicitava o pronunciamento daquela entidade quanto aos questionamentos apontados pela representante, especialmente sobre a aderência dos candidatos inscritos na eleição aos requisitos previstos na legislação competente.

19. Preliminarmente, a entidade apresenta considerações acerca da sua natureza jurídica, informando se tratar de uma entidade sindical de grau superior, coordenadora dos interesses econômicos do comércio em todo o território nacional, na conformidade do regime instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e destaca que a entidade não recebe verba pública, mas apenas a contribuição dos seus associados e outras receitas de natureza privada.

20. Nesse sentido, reforça que sua personalidade, patrimônio e orçamento não se confundem com os do SESC e do SENAC e que nem o fato de o Presidente da CNC integrar o conselho nacional destas entidades tem o condão de alterar a sua natureza de entidade sindical de direito privado. Nessa preliminar já invoca o artigo 8º da Constituição, que assegura a liberdade de autogestão das entidades sindicais.

21. A seguir, a argumentação é direcionada para a incompetência do Tribunal para fiscalizar o processo eleitoral de entidade sindical de natureza privada.

22. Primeiro, critica o argumento do MPTCU, de que a ocupação dos postos de direção da entidade mereceria a atenção do TCU devido ao fato de que o presidente da CNC também é o presidente do SESC/SENAC e que, como o TCU possui a competência para o controle finalístico destes, também o teria quanto àquela entidade.

23. A crítica se baseia no argumento de que a própria CF, ao fixar as competências do TCU não estabelece, nem mesmo implicitamente, a competência para fiscalizar atos relativos a processo eleitoral de entidade sindical.

24. Acrescenta que, se o TCU pudesse analisar os requisitos dos candidatos em qualquer disputa eleitoral em órgãos que gerem dinheiro público, também poderia fazê-lo em eleições na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que seria uma competência superposta à atribuída pela CF à Justiça Eleitoral.

25. Prossegue defendendo que a interferência do TCU neste processo eleitoral invadiria a competência constitucionalmente reservada à Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, III da Carta Magna e em ofensa à jurisprudência pacífica do STF, que garantem a liberdade e a autonomia sindicais. Menciona também a própria argumentação desfiada por esta unidade técnica na instrução inaugural deste processo (peça 13).

26. Ainda, relembra o art. 3º da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que assevera que as organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de redigir seus estatutos e regulamentos administrativos e de escolher livremente os seus representantes.

27. Sobre o conflito de interesses políticos no âmbito dos processos eleitorais das entidades sindicais, a CNC defende que a medida adequada para tais discussões seria levar os questionamentos ao poder judiciário e, mesmo neste caso, alerta para os limites dessa atuação, ao trazer trecho de parecer do Ministério Público do Trabalho (MPT) em processo do TRT da 7ª região que, por sua importância, merece ser transcrito (peça 25, p. 13):

‘Em se tratando de sindicatos, o estado não pode intervir nem interferir em sua organização (art. 8º, CF), administrativamente. (...) O julgamento pelo Judiciário diz respeito ao controle da legalidade e dos princípios constitucionais da liberdade e democracia sindical. Nada mais. E precisa se ater apenas a isso, propiciando meios de assegurar a vontade da categoria, nas eleições.

Ao receber a ação judicial, **o Judiciário deve agir com o máximo de autocontrole**, para não causar prejuízos aos princípios da democracia sindical, sobretudo nos processos eleitorais internos.

(...)

Portanto, **seu papel principal é o de assegurar as cláusulas constitucionais e internacionais referentes às liberdades sindicais**, garantindo que a vontade da categoria, na escolha de seus dirigentes, seja promovida (quando obstaculizada) e respeitada efetivamente.

Outra consideração diz respeito à **natureza privada das eleições sindicais, em colisão parcial com a natureza pública das eleições estatais. Uma dicotomia que ensejará tratamento**

diferenciado e terá consequências diversas e distintas. Destarte, o tema das eleições sindicais é afeto ao Direito do Trabalho (...)

Assim é que **em eleições sindicais o Estado deve permanecer, ao máximo, afastado das discussões da categoria (...)** (destaques acrescidos).

28. A partir daí constata que é vedado ao TCU mediar conflitos em processo eletivo de pessoa jurídica de direito privado, anulando a eleição, declarando algum candidato inelegível ou alterando as regras da disputa.

29. A seguir, o representante legal da CNC abre um tópico acerca da vedação constitucional à interferência do poder público na organização sindical, regra insculpida no art. 8º, inciso I da CF. Anexa uma série de decisões judiciais que reconhecem a dita vedação, inclusive do próprio Poder Judiciário, em homenagem ao princípio da autonomia sindical. A seguir, dois trechos de decisões trazidas pela entidade sobre o tema (peça 25, p. 15-16):

‘O princípio da autonomia sindical sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais dos trabalhadores, **sem interferências empresariais ou do Estado.** (...) Assim, **não cabe ao poder judiciário fixar a forma a ser respeitada por entidade sindical para a realização de pleito eleitoral, pois essa atividade tem natureza interna corporis, ou seja, diz respeito aos atos internos do sindicato, logo, em relação a eles, O JUIZ NÃO PODE INTERVIR.** (TRT 14 - Mandado de Segurança MS 87420090001400, destaques no original)

Por meio do seu art. 8º, a Constituição da República assegurou ampla liberdade às entidades representativas das categorias profissionais e econômicas, sendo vedado ao Poder Público a interferência e a intervenção no funcionamento e na organização dos sindicatos. (TRT 3 - RO 01370201410603008)’

30. Assim, a entidade defende a inconstitucionalidade da pretensão do representante, de interferência no processo eleitoral da CNC, em face do princípio constitucional da autonomia sindical.

31. Superada a fase sobre a defesa da autonomia e liberdade sindicais, o representante legal da entidade passa a tecer argumentos sobre as supostas irregularidades apontadas pela peça de representação.

32. O primeiro é de que o representante, candidato ao cargo de Presidente da CNC, não conhece as regras básicas do Estatuto da entidade que pretende presidir, bem como os princípios que norteiam o sistema sindical.

33. Como exemplo do afirmado, menciona a reclamação de que ao Conselho de Representantes (CR), votantes do referido processo eleitoral, também tem a função de analisar as impugnações às chapas ou candidatos. O representante, que integra os quadros da diretoria da CNC há mais de dez anos, nunca, em eleições anteriores, fez qualquer questionamento ao regulamento eleitoral. Ainda, o representante omite o fato de que todo o regramento que pretende agora impugnar foi aprovado com sua ativa participação, indicando dolo, nas palavras do representante legal da Confederação. O Presidente da Fecomércio/DF, como vice-Presidente da CNC, cargo que ocupa até hoje, participou da aprovação das regras que agora aponta como restritivas de seus interesses.

34. Sobre a alegada falta de transparência dos atos praticados no âmbito do processo eleitoral, a defesa informa que todos os atos foram publicados no Diário Oficial da União e encaminhados a cada Federação filiada, nos termos do regulamento eleitoral.

35. Sobre o registro de candidatura de Lázaro Gonzaga, o representante da CNC informa que o afastamento reportado na representação teve como base uma decisão cautelar, de natureza precária, que se findou em 27/6/2018, quando o responsável reassumiu suas funções de forma plena.

36. O representante legal da CNC ainda acusa o Presidente da Fecomércio/DF, Adelmir Santana, de ter conhecimento de que não há sequer decisão em primeira instância contra Lázaro Gonzaga e que o simples fato de o representado figurar como réu em ação penal em estágio inicial não tem o condão de caracterizar a ‘falta de decoro’ e a ‘malversação de patrimônio, o que conferiria a

Aldemir, nas palavras do representante da CNC, a postura de litigante de má-fé’.

37. Defende, portanto, que não há decisão condenatória em face do ora representado, muito menos trânsito em julgado em matéria penal a permitir a aplicação de qualquer pena restritiva de direitos. Nesse contexto, menciona que a interventora nomeada pela 3ª Vara Criminal de Belo Horizonte concluiu pela legítima participação de Lázaro Gonzaga no processo eleitoral que conduziu, homologando a sua candidatura à presidência da Fecomércio/MG.

38. Reforça que o representante dolosamente omitiu que a candidatura de Lázaro Gonzaga para a presidência da Fecomércio/MG foi devidamente homologada pelo interventor judicial, que refutou os argumentos da impugnação ‘apresentada não de forma coincidente pelo candidato ao cargo de 3ª Vice-Presidente pela chapa do representante, com exatamente os mesmos fatos e fundamentos’. Alega, com isso, que o propósito da representação é tumultuar o processo eleitoral.

39. Quanto ao pedido de impugnação do registro de candidatura de Luiz Gastão Bittencourt da Silva, por contas julgadas irregulares no âmbito do TCU, o representante da CNC alega que o inciso III do art. 20 do estatuto da entidade deixa claro que as condições de elegibilidade devem ser aferidas no âmbito de suas funções de dirigentes ou representantes sindicais e que, no caso concreto, a eventual desaprovação das contas em entidades que não têm natureza sindical, como o SESC e o SENAC, não tem o poder de impugnar a candidatura. Apresenta como suporte a esta alegação algumas decisões judiciais que confirmam a tese aqui defendida (peça 25, p. 31-32).

40. Um desses trechos colacionados versa sobre situação eleitoral justamente no âmbito da CNC. Trata-se de decisão prolatada pela segunda turma do TRT da 10ª Região em sede de Recurso Ordinário:

‘A sentença deve ser mantida, sob o aspecto jurídico, **eis que a rejeição de contas do dirigente do SESC/SENAC, que não são entidades sindicais, ainda que vinculadas à confederação sindical pertinente, não parece atrair a mesma incompatibilidade junto à CNC**, porque as regras aplicáveis à elegibilidade do referido candidato, seja o Estatuto da CNC, seja o artigo 530 da CLT, **restringem-se à gestão sindical, e não à administração de entidades paraestatais, como na hipótese dos autos (...)**’ (destaques no original)

41. Prossegue afirmando que a questão da competência do TCU para atuar junto a entidades como SESC e SENAC tem sido discutida no âmbito judicial e caminhando para a pacificação no sentido de que ao TCU compete auditar apenas as atividades finalísticas dessas instituições. Para comprovar seu argumento trouxe dois julgados do STF nesse sentido (peça 25, p. 33).

42. Por fim, o representante legal da CNC defende que as decisões proferidas pelo TCU não fazem coisa julgada real, o que ocorreria somente após manifestação do Poder Judiciário, acrescentando que não há trânsito em julgado administrativo e muito menos judicial em decisão proferida pelo TCU.

Análise

43. Pelo volume da argumentação apresentada pela CNC, em sede de oitiva, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que o cerne da argumentação se concentra na competência ou incompetência do Tribunal de Contas da União em relação à interferência no processo eleitoral da unidade.

44. O primeiro argumento apresentado pela entidade, de que ela não recebe verba pública, mas apenas a contribuição dos seus associados e outras receitas de natureza privada não corresponde exatamente à verdade e será comentada adiante. É de conhecimento deste Tribunal que os normativos legais que estabeleceram o repasse obrigatório às confederações e federações foram omissos quanto à obrigatoriedade de prestar contas.

45. Esse fato já foi apontado no voto condutor do Acórdão 3.224/2014-TCU-Plenário, de lavra do Ministro André Luís de Carvalho, no sentido de que ‘no caso das transferências automáticas, ante a inexistência de previsão legal quanto à exigibilidade da prestação de contas, não se vislumbra a viabilidade de impor à CNI e às federações a obrigação de apresentarem documento formal quanto à aplicação dos recursos recebidos’.

46. Ou seja, se a legislação e a jurisprudência pacífica tanto deste Tribunal quanto de Tribunais superiores já trazem dificuldades na fiscalização dos recursos **financeiros** repassados a estas entidades, que dirá a interferência na escolha dos dirigentes das mesmas, atividade protegida por expressa previsão constitucional.

47. Mesmo a legitimidade do TCU para fiscalizar os recursos financeiros de entidades sindicais, tema frequentemente contestado nesta Corte, tem jurisprudência também pacífica no sentido de que essa competência sim, é do TCU e não interfere na autonomia sindical, conforme se vê no enunciado do recente Acórdão 154/2018-TCU-Segunda Câmara:

‘As contribuições sindicais **compulsórias** possuem natureza tributária, constituem receita pública e estão os responsáveis por sua gestão, desse modo, sujeitos à competência fiscalizatória do TCU, a qual **não representa violação à autonomia sindical**.’ (destaques acrescidos)

48. Note-se que a ressalva ‘não representa violação à autonomia sindical’ está em destaque justamente porque o Tribunal não pretende, e não pode, violar a autonomia sindical, a menos que haja emenda constitucional e evolução legislativa nesse sentido.

49. Outro enunciado paradigmático define bem os contornos da atuação da Corte de Contas em relação a essas entidades. Trata-se do enunciado contido no Acórdão 1.620/2008-TCU-Plenário, que assevera:

‘**As associações sindicais de grau superior**, quando arrecadam ou administram recursos próprios de natureza privada, **não estão obrigadas a prestar contas desses recursos**, embora estejam sujeitas à jurisdição do TCU no atinente a **eventuais desvios de recursos públicos** que auferam e administrem. **Apenas o serviço social autônomo ao qual se vinculam está obrigado a prestar contas anuais**.’ (destaques acrescidos)

50. A CNC, junto com a CNI (indústria), CNT (transporte) e outras entidades similares, são as denominadas ‘associações sindicais de grau superior’, conforme arguido também pela defesa da entidade. O enunciado acima deixa claro as condições para a interferência do TCU: eventuais desvios de recursos públicos. Essas entidades, como visto acima, sequer estão obrigadas a prestar contas anuais ao Tribunal, somente os serviços sociais a elas vinculados (o chamado ‘sistema S’).

51. Outro exemplo recente de delimitação clara da competência do TCU reside no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 937/2017-TCU-Plenário, que versa sobre a contribuição sindical:

‘(...) a contribuição sindical possui natureza jurídica tributária e sua índole é de receita pública, o que a credencia a figurar como objeto de controle do TCU, estando os sindicatos, **quanto ao imposto sindical**, sujeitos à fiscalização do Tribunal.’

52. Também no trecho assinalado, percebe-se o cuidado quanto à delimitação do ‘escopo’ da atuação do Tribunal.

53. O fato de patrimônio e orçamento da CNC não se confundirem com os do SESC e do SENAC reforça a limitação na atuação do Tribunal, especialmente em questões de natureza *interna corporis*. Essa interferência pretendida pela representante (Fecomércio/DF) sim, seria uma clara violação da autonomia sindical.

54. Também assiste razão à entidade, quanto à competência da Justiça do Trabalho para o trato de eventuais irregularidades em termos de procedimento eleitoral, conforme também constatado na instrução da peça 22 do TC 034.097/2018-0. A miríade de exemplos de decisões judiciais trazidos também atesta a competência desse ramo da justiça. De se destacar ainda que, mesmo os agentes constitucionalmente incumbidos de tratar do tema, em reiteradas decisões têm adotado cautela quanto ao seu próprio poder de atuação.

55. Se o judiciário deve ter esse cuidado todo e, mesmo provocado inúmeras vezes no presente caso, não interferiu nas eleições, porque um tribunal administrativo, com um corpo de auditores eminentemente técnico, o faria?

56. Todas as decisões trazidas como exemplo da competência da Justiça do Trabalho, somada aos diversos trechos colacionados pela instrução da peça 22 do TC 034.097/2018-0, permitem afirmar

que há robusta jurisprudência no sentido da leitura inequívoca do princípio constitucional da autonomia e liberdade sindicais, bem como na legitimidade desse ramo da justiça em intervir apenas para assegurar tais princípios.

57. A crítica ao argumento de que a ocupação dos postos de direção da entidade mereceria a atenção do TCU devido ao fato de que o presidente da CNC também é o presidente do SESC/SENAC também já fora mencionada na instrução contida à peça 22 do TC 034.097/2018-0. Assim, uma alteração na governança do sistema teria que necessariamente passar por uma reformulação nos regulamentos das entidades, caso se queira fazer a alteração por espontânea vontade ou, caso contrário, só uma modificação legislativa poderia transformar esse quadro.

58. Acrescenta-se ainda que, caso o TCU resolvesse atuar no sentido de alterar as regras da disputa, tal atitude feriria de morte os princípios da liberdade e autonomia sindicais e, ademais, traria ônus insuportável ao Tribunal pois, no caso presente, provavelmente as duas chapas seriam anuladas, deixando a CNC ‘acéfala’, necessitando de intervenção. Todo esse processo, até a montagem de chapas totalmente idôneas teria que ser fiscalizada pelo TCU, caso a tese de possibilidade de intervenção nas eleições fosse aceita.

59. Sobre a atuação da Fecomércio/DF, a defesa da CNC trouxe aos autos graves considerações, que merecem ser analisadas no presente contexto. Um desses exemplos é a situação de Lázaro Luiz Gonzaga. Tanto na representação da Fecomércio/DF quanto na apresentada pelo MPTCU há destaque para a decisão liminar que declarou a inelegibilidade do mencionado candidato.

60. A representação encaminhada a este TCU, em **21/9/2018**, informava que Lázaro Gonzaga, afastado liminarmente em 15/6/2018 da condução do processo eleitoral da Fecomércio/MG estava, naquele momento, ‘(i) afastado da Presidência da Fecomércio-Sesc-Senac de Minas Gerais; bem como (ii) impedido de conduzir o processo eleitoral da instituição que presidia’. Todavia, em 4/7/2018, a chapa encabeçada pelo responsável estava homologada pela entidade designada judicialmente como interventora da Fecomércio/MG (peça 50). É pouco crível que o representante não tivesse conhecimento deste fato. Nesse caso, restaria configurada a pretensão da representante de se utilizar do TCU para o atendimento de interesses particulares.

61. Também chama a atenção o fato de que a ‘guerra judicial’ testemunhada nesses dois processos (este e o TC 034.097/2018-0) está recheada de decisões precárias, ou seja, de caráter liminar. Essa situação apenas reforça a competência da justiça para tratar desses assuntos. A instrução da peça 22 do TC 034.097/2018-0 ilustrou uma dessas decisões da seguinte maneira:

‘38. Para comprovar a atuação em outras instâncias, foi encontrada uma decisão proferida pelo TRT da 10ª região, indeferindo mandado de segurança contra decisão da 22ª Vara do Trabalho de Brasília/DF, que por sua vez também havia indeferido pedido de suspensão das eleições na CNC (peça 21). Essa insistência demonstra que o representante conhece o juízo competente para a ação proposta e, adicionalmente, sugere estar usando o TCU para tumultuar o processo eleitoral, visto que seu pedido foi negado pelo menos duas vezes, em instâncias diferentes.

39. Destaque-se, inclusive, que o próprio poder judiciário até o momento não encontrou elementos suficientes para suspender a eleição. O Desembargador responsável pela decisão mencionada acima observou que

...não há, nos autos, elementos para, de plano, sem incursão probatória, após a garantia do contraditório e da ampla defesa, se definir com certo grau de certeza a respeito da alegada inelegibilidade de Luiz Gastão Bitencourt da Silva, requisito necessário ao deferimento da tutela provisória de urgência...

62. Nota-se a cautela, mesmo no âmbito do Poder Judiciário, de se definir o mérito sobre a eventual inelegibilidade dos membros da chapa aqui também impugnada. Isso porque a Justiça possui os meios mais hábeis a produzir investigações e obter as provas necessárias ao deslinde das questões suscitadas, poderes que o TCU não possui, como determinar escutas, quebras de sigilos, entre outros recursos investigativos.

63. O argumento de que o inciso III do artigo 20 do estatuto da CNC não veda a participação de

candidato com contas reprovadas pelo TCU, mas somente em cargos de gestão sindical, até pode ser questionado, sobretudo do ponto de vista moral. No entanto, seria o caso do próprio representante, na condição de vice-presidente da entidade, ter lutado pela mudança da regra. Do modo como está redigido atualmente, dá razão à defesa da CNC, conforme entendimento também do TRT da 10ª região. Ainda que questionável, a possível deficiência do referido inciso não atrai a matéria para a esfera de competência do TCU.

64. Por fim, considerando que parte da argumentação desenvolvida na instrução não foi analisada ainda pelo Ministro Relator e, considerando a importância do tema, convém transcrever os trechos mais significativos para o deslinde da questão aqui posta:

‘31. Desse modo, não se vislumbra, com os elementos presentes nos autos, o liame entre a competência do TCU para a avaliação da gestão dos recursos, essa sim, legítima, e a intervenção no processo eleitoral da organização sindical, conforme pleiteado pelo Ministério Público de Contas. O mesmo não se pode dizer sobre a existência de interesse público no exame da matéria em questão. Não se questiona isso, frisa-se só que o TCU não pode se imiscuir em todos os assuntos que comprovadamente contém matéria de interesse público, sob pena de invadir a esfera de competência de outro órgão.

32. Esse tipo de situação é uma realidade em todas as entidades do sistema. Imaginemos, apenas para ilustrar a argumentação, se toda eleição de entidade fosse impugnada nesta Corte. Conforme informação da própria representação, somente no sistema comércio, são mais de **mil entidades**. A interferência do TCU em eleição de entidades abriria uma brecha jurisprudencial perigosa pois, além da invasão a outra esfera de atuação, no caso, o judiciário, correr-se-ia o risco de o Tribunal receber dezenas, senão centenas de representações do mesmo quilate.

33. Por analogia, interferir nesta eleição autorizaria o TCU a fazê-lo em nomeações para empresas públicas, já que estas também gerem recursos públicos (...)

(...)

35. Não se pode confundir competência com jurisdição. Conforme o próprio texto da Lei Orgânica do TCU, bem lembrado pelo MP de Contas, a jurisdição do TCU abrange ‘qualquer pessoa física, órgão ou entidade (...) que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre **dinheiros, bens e valores públicos** pelos quais a União responda (...)’. Ou seja, num exemplo prático, a jurisdição do TCU alcança um presidente de empresa pública, por exemplo, como dito acima. No entanto, o TCU não tem **competência** para questionar a nomeação deste mesmo dirigente.

36. Se considerarmos a jurisprudência dominante nos tribunais superiores, é quase certo que uma suspensão da posse da diretoria eleita da entidade por parte deste Tribunal será derrubada pelo STF. Em recente conflito de competência, julgado no STJ, o Ministro Herman Benjamin asseverou:

...dito isso, a **Justiça Trabalhista é a competente para julgamento de eleições sindicais** e as relações jurídicas daí decorrentes.

(...)

Nesse caminhar, a jurisprudência do STJ é no sentido de que **as questões alusivas ao processo eleitoral sindical**, por terem reflexo na representação sindical, **estão inseridas no âmbito da competência da justiça do Trabalho.**’ (CC 155.267-MA - destaques acrescidos)

65. Sobre o trecho acima, convém rememorar que ao Superior Tribunal de Justiça incumbe decidir os conflitos de competência suscitados entre juízes vinculados a tribunais diversos, nos termos do art. 105, I, d, da Carta Magna.

Considerações sobre as manifestações de Luiz Gastão Bittencourt da Silva, Lázaro Luiz Gonzaga, Francisco Valdeci de Souza Cavalcante e José Roberto Tadros (peças 37, 41, 53 e 54)

66. Após minuciosa leitura das peças com as manifestações dos dirigentes citados na representação original é possível certificar que os textos são muito similares, e estes, por sua vez, possuem como cerne da argumentação a mesma estrutura apresentada na manifestação encaminhada pela

Confederação Nacional do Comércio, já analisada acima.

67. O principal argumento das quatro manifestações é sobre a incompetência do TCU para interferir em eleições de entidade sindical de nível superior, em respeito ao princípio constitucional da autonomia sindical e a diversos julgados no mesmo sentido tanto da Justiça do Trabalho quanto das Cortes superiores.

68. O representante legal de Luiz Gastão, que é o mesmo representante da CNC, alega que ‘é comum que candidatos fadados ao insucesso do pleito eleitoral procurem o Poder Judiciário para conseguir o intento do que se denomina ‘melar’ o processo eleitoral’. A seguir, trouxe exemplo idêntico, ocorrido nas eleições para os mesmos cargos em 2014, onde um dos candidatos derrotados intentou ação judicial contra a chapa favorita, na época composta pelo agora representante, Adelmir Santana e pelo agora novamente representado, Luiz Gastão.

69. Na ocasião, o juiz de primeiro grau da Justiça do Trabalho, julgou improcedente o pedido do impugnante e manteve a condição de elegibilidade do representado (peça 37, p. 14). Submetida à segunda instância, a demanda também foi rechaçada, tendo o TRT da 10ª Região mantido a decisão da primeira instância (peça 37, p. 15). O processo também versava sobre a possibilidade de declaração de inelegibilidade de candidato a partir de reprovação das contas no âmbito do TCU, hipótese negada pela justiça.

70. Sobre a alegação de que os candidatos faltam com decoro em razão de responderem ações judiciais, o simples fato de figurarem no polo passivo em ações dessa natureza não nos permite emitir previamente juízo de valor a respeito dos candidatos. Além disso, esse tipo de ocorrência só reforça o argumento de que o tema aqui colocado é de competência da Justiça. O TCU não trata de matéria penal.

71. Sobre as ilegalidades apontadas pelo representante na atuação dos integrantes da chapa vencedora das eleições da entidade, todos os responsáveis focam a argumentação, em síntese, na inexistência do trânsito em julgado nas diversas ações judiciais impetradas e na incapacidade das decisões do TCU, de natureza administrativa, impedirem as candidaturas.

72. Outra informação exposta por Lázaro Luiz Gonzaga e também mencionada na manifestação da CNC, foi a omissão do representante quanto ao fato de que já havia ajuizado, no dia 10 de agosto, ação no TRT da 10ª região, buscando a inelegibilidade do candidato com os mesmos fatos e fundamentos apresentados a esta Corte. Essa ação já havia sido mencionada na instrução anterior, mas vale lembrar que o pedido foi indeferido por aquele juízo.

73. Em ação de recurso, junto à Corregedoria Geral da Justiça do Trabalho, o pedido também foi indeferido (peça 49).

Considerações sobre as últimas manifestações da Fecomércio/DF

74. Não se pode negar a persistência da Fecomércio/DF, por meio de seu Presidente, em impedir, primeiramente a ocorrência das eleições na CNC e, como essa pretensão se mostrou inviável, a tentativa de anulação da posse da chapa vencedora, adversária da chapa encabeçada pelo próprio representante.

75. Prova inequívoca disso é que, mesmo após despacho do Ministro relator deste processo, no âmbito do TC 034.097/2018-0 (peça 16 daquele processo), negando o pedido da entidade como terceira interessada nos autos, esta ingressou com agravo, paralelamente ao agravo impetrado pelo MPTCU, reforçando os mesmos pedidos da representação original.

76. Outra demonstração da persistência é o ingresso, no dia seguinte à prolação do Acórdão 2.586/2018-TCU-Plenário, de nova peça neste processo (peça 78), classificada como ‘novos elementos’, novamente pedindo que o TCU impeça cautelarmente a posse da diretoria eleita no pleito de 27/9/2018 e reconsidere o agravo apresentado. Ocorre que o agravo foi rejeitado pelo mencionado Acórdão. Os argumentos são os mesmos utilizados anteriormente, além de uma lista de ‘ações e inquéritos que respondem os gestores eleitos para administrar a CNC, o SESC e o SENAC’ (peça 78, p. 4-9).

77. Um dos tópicos desenvolvidos na peça de agravo é o que versa sobre a competência desta Corte de Contas no trato da matéria. O tópico inicia confundindo a Secex-SP, unidade técnica que instruiu a primeira representação, com a Secex-RJ (peça 18, p. 11 daquele processo).

78. O argumento central para atrair a competência da matéria para o TCU é a gestão de recursos públicos por parte da Confederação. Esse argumento já foi combatido em todas as instruções dos dois processos relacionados, pois inferir que a chapa ora impugnada causará danos ao patrimônio da entidade é um exercício de futurologia. Ademais, o próprio representante fez parte, por muitos anos, do grupo do qual agora é rival. No entanto, só recentemente notou que os demais membros se tornaram ‘maus gestores’.

79. Sobre esse aspecto, no voto condutor do Acórdão 2.586/2018-TCU-Plenário, o Ministro Bruno Dantas assim se manifestou:

‘17. Quanto a essas alegações, reafirmo o meu entendimento de que a competência deste Tribunal para atuar no presente caso ainda não se encontra perfeitamente delineada e de que o fato de serem graves as possíveis irregularidades apontadas na exordial **não é suficiente para atrair a competência deste Tribunal para o caso.**

18. No Recurso Extraordinário 789.874/DF, o Supremo Tribunal Federal explicitou entendimento no sentido de que a Constituição Federal de 1988 assegura autonomia administrativa às entidades do Sistema S, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos pelo Tribunal de Contas. Nessa concepção, nossa atuação estaria no campo da eficiência e da eficácia desses entes. Os julgamentos do STF nesse sentido têm levado nosso Colegiado Pleno a refletir acerca do que se deve entender como a forma de atuação do TCU sobre tais entidades, conforme, na verdade, já foi indicado nos Acórdãos 3.554/2014 e 1.869/2015, ambos do Plenário.’ (destaques acrescidos)

80. Também merece menção o fato de que algumas das tomadas de contas que o representante usa como comprovação da ‘falta de decoro’ dos seus adversários são antigas e provavelmente eram do seu conhecimento quando ainda era aliado do grupo.

81. No entanto, de forma contraditória, quando apresenta sua argumentação à justiça, defende que a competência para tratar do tema é da Justiça do Trabalho. A petição inicial anexada à peça 70 dos presentes autos mostra a argumentação defendida pelo Presidente da Fecomércio/DF naquelas instâncias:

‘1. Ab initio, oportuno esclarecer que, consoante jurisprudência pacífica do Tribunal Superior do Trabalho, ações relacionadas ao processo eleitoral de entidade sindical e/ou representante de categoria profissional inserem-se no âmbito de competência da Justiça do Trabalho tendo em vista se tratar de matéria subjacente à representação sindical.

2. A esse respeito, cumpre trazer à colação a compreensão jurisprudencial do E. Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região que, em situações análogas, houveram por coibir as ilegalidades pretendidas por representantes de entidades associativas quando das eleições das referidas instituições. In verbis:

(...)

3. Nota-se, portanto, que é inquestionável a competência deste MM. Juízo para apreciar o presente feito. De mesmo modo, é manifesto o cabimento da presente ação, na medida em que busca denunciar e sanar as ilegalidades e iniquidades surgidas no âmbito das eleições da CNC.’

82. Os trechos das decisões judiciais omitidos acima já foram citados anteriormente nesta instrução. Cabe noticiar ainda que, obviamente, a peça acima não foi trazida aos autos pelo representante, mas sim por um dos atacados na representação. De todo modo, as decisões judiciais anexadas ao processo confirmam os pleitos da Fecomércio/DF nas diversas instâncias judiciais.

83. Todo o exposto aqui corrobora com o argumento de que o representante está utilizando o TCU para tumultuar o pleito eleitoral da CNC. Não se questiona o direito de petição do representante, caso considere que possua algum direito sendo maculado, ou tenha conhecimento de ilicitudes

cometidas pelos seus pares, ocorre que, conhecendo a instância correta para a procura dos seus direitos, incorre em irregularidades ao procurar a instância sabidamente desprovida da competência para o trato da matéria.

Considerações sobre os limites da liberdade sindical

84. Diversos trabalhos acadêmicos foram desenvolvidos acerca do tema ‘liberdade e autonomia sindicais’. Um desses textos, publicado no Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), trata detalhadamente do tema, sob o título ‘Os limites da liberdade sindical e o controle externo pelo Ministério Público do Trabalho (peça 79).

85. O citado artigo defende que a liberdade sindical não é um valor absoluto. Essas entidades também estão sujeitas ao controle externo. No caso de atos administrativos e demandas eleitorais, como visto anteriormente, a incumbência de defender a ordem jurídica é da Justiça do Trabalho e o controle externo das atividades sindicais é competência do Ministério Público do Trabalho. Um dos trechos do artigo aderente a esse raciocínio diz o seguinte:

‘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’.

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 75/1993, ainda legitima o Ministério Público do Trabalho à promoção de todas as ações necessárias tendentes à defesa das ‘**instituições democráticas**’ e da ‘**probidade administrativa**’, podendo se valer das medidas judiciais cabíveis para a ‘perda ou suspensão de direitos políticos’ e para a ‘dissolução compulsória de associações’.

A atribuição específica do Ministério Público do Trabalho no combate às irregularidades sindicais sobressai da exegese concatenada do art. 83, III, da Lei Complementar 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 45/2004, que inseriu as ações sobre representação sindical e entre sindicatos e trabalhadores como uma das competências daquela Justiça especializada.’ (destaques acrescidos)

86. Do texto se extrai a confirmação da instância competente para julgar eventuais irregularidades em eleições de entidades sindicais e, também, quem tem a titularidade do controle externo dessas entidades.

CONCLUSÃO

87. Toda a argumentação e documentação exposta no presente processo, bem como no TC 034.097/2018-0, permitem concluir que a competência do Tribunal de Contas da União não alcança as eleições em entidades sindicais de qualquer natureza, por força de previsão constitucional e de extensa jurisprudência tanto no âmbito da Justiça do Trabalho quanto no âmbito das Cortes Superiores, sob pena de violação ao princípio da autonomia sindical.

88. A competência para essa interferência é da Justiça do Trabalho, com controle externo a cargo do Ministério Público do Trabalho. Mesmo esses entes, conforme demonstrado em diversos julgados trazidos a esta instrução, devem agir com parcimônia a fim de não interferir irregularmente nas liberdades dessas entidades.

89. Por outro lado, essa conclusão não altera um único milímetro o entendimento de que eventuais desvios de recursos públicos federais geridos por essas mesmas entidades continuam sob a jurisdição do TCU, apesar do entendimento atual da própria Corte de Contas da não obrigatoriedade das entidades sindicais de grau superior de prestar contas anualmente.

90. Acrescente-se que também não se questionou, em nenhum momento ao longo deste processo, o entendimento de que as contribuições sindicais compulsórias, por possuírem natureza tributária,

tornam os responsáveis por sua gestão sujeitos à competência fiscalizatória do TCU, sem que isso represente violação à autonomia sindical.

91. Já interferir em processo eleitoral representaria clara violação a essa autonomia, assim como interferir em decisões administrativas tomadas por dirigentes dessas entidades. Ainda, destaque-se que a quantidade de entidades sindicais existentes no país (34 federações e 1034 sindicatos, só no sistema comércio) inviabiliza esse tipo de controle por parte deste Tribunal, sob pena de negligenciar áreas mais importantes sujeitas constitucional e legalmente à sua fiscalização.

92. Sobre a atuação do representante da Fecomércio/DF, restou clara a tentativa de tumultuar o processo eleitoral da CNC. O representante mostrou conhecer a esfera competente para buscar o reparo dos seus direitos, tanto que a procurou, em diferentes instâncias.

93. A propósito, convém mencionar que, além de todas as instâncias judiciais procuradas pelo Presidente da Fecomércio/DF não terem concedido a anulação ou suspensão das eleições na Confederação, a única decisão favorável ao representante, de declaração de inelegibilidade de um dos membros da chapa vencedora, foi derrubada na instância superior, antes mesmo do ingresso da representação que deu origem a este processo.

94. Assim, novamente será proposto o não conhecimento da representação, pelo principal argumento da não competência do Tribunal de Contas da União para interferir em eleições de entidade sindical de qualquer natureza.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

95. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) não conhecer a presente representação contra a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, uma vez que a matéria não é de competência do Tribunal, nos termos dos arts. 8º, I e 114, III da Constituição Federal;
- b) encaminhar esse parecer para a manifestação do MPTCU, nos termos do item 24.8 do despacho à peça 16 do TC 034.097/2018-0;
- c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal;
- d) dar ciência ao representante, ao MPTCU e ao Ministério Público do Trabalho, da decisão que vier a ser prolatada.

2. Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCU apresentou parecer à peça 93 nos seguintes termos:

“O Ministério Público de Contas, pelos motivos que passa a expor, discorda da proposta de encaminhamento consignada pela SecexSP, pugna pelo conhecimento e pela procedência da presente representação.

Inicialmente, deve ser destacado que o exame empreendido pela unidade instrutiva, *data maxima vênia*, se equivoca ao afastar a competência desta egrégia Corte de Contas. Para tanto, parte de premissas inadequadas e não esgota o exame concernente ao alcance do interesse público presente no caso concreto.

Especificamente quanto às premissas adotadas, nota-se que a SecexSP inferiu que o Tribunal, na hipótese de conhecimento da representação, se intrometeria na escolha dos dirigentes da entidade representada e alteraria, *sponte propria*, o processo destinado à sua escolha. Além disso, suscitou que as questões trazidas ao conhecimento do TCU seriam internas à representada e, portanto, não deveriam ser objeto de interferência em virtude dos princípios da *liberdade e da autonomia sindical*’.

No tocante à primeira ilação da SecexSP, é flagrante o equívoco daquela unidade, pois muito embora o Tribunal não possua competência para alterar normativos da entidade representada, deve sinalizar quais regramentos possuem vícios e, concomitantemente, exarar determinações corretivas

para que tais regulamentos se alinhem a princípios basilares da Constituição da República. Ou seja, o Tribunal exercerá sua competência constitucional e apontará o caminho correto a ser trilhado com vistas a serem observados os ditames da Carta Magna.

De igual modo, não há que se falar em afronta aos princípios da liberdade e da autonomia sindical, pois a aferição desses normativos pelo TCU evidencia o exercício de sua jurisdição com o propósito de afastar o risco de má aplicação de recursos públicos por gestores escolhidos mediante processo eleitoral viciado.

Essa ação de controle, vale dizer, vai ao encontro da remansosa jurisprudência deste Tribunal, que o autoriza, no uso de suas competências constitucionais, a promover o controle da legalidade de atos vinculados e discricionários. Cita-se, nesse sentido, o Acórdão 2.440/2017-Plenário, cujo enunciado se transcreve a seguir:

‘O TCU, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos.’

No tocante à competência desta Corte para fiscalizar o procedimento em questão, o MP de Contas considera que a matéria se insere no rol de competências conferidas ao TCU.

Nesse sentido, consoante destacado no âmbito do processo TC 034.097/2018-0, apenso, rememora-se que o presidente da CNC também preside os Conselhos Nacionais de Administração do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). As eleições para a Diretoria da CNC, portanto, definirão os agentes que comandarão tais entidades.

Ou seja, as eleições para a Diretoria da CNC, cujas normas violam vários princípios de natureza constitucional, também definirão agentes que comandarão o Sesc e o Senac, os quais serão responsáveis por expressivos orçamentos anuais que chegam às cifras de R\$ 4,59 bilhões e R\$ 7,4 bilhões, respectivamente. O patrimônio da CNC, segundo informações constantes em seu sítio¹ eletrônico, supera os R\$ 9 bilhões.

Não há dúvidas sobre a competência do TCU para avaliação da gestão dos recursos que integram os orçamentos do Sesc e do Senac, tendo em vista que se tratam de recursos públicos. A jurisprudência do Tribunal é pacífica nesse sentido. Assim, a forma pela qual se dá a ocupação dos postos de direção dessas entidades merece a atenção do Tribunal.

Consoante disposto na Lei 8.443/1992:

‘Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;

(...)

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, 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;’(grifou-se)

Ora, esse montante de recursos públicos atrai a atenção deste Tribunal de Contas da União, pois valores sujeitos à sua jurisdição serão geridos por dirigentes eleitos em procedimento decorrente de normas regulamentares falhas, emitidas sem observância aos princípios da impessoalidade, da

isonomia, da moralidade e da publicidade. Além disso, o procedimento, do modo como está desenhado, dificultará sobremaneira a alternância de comando da entidade, promoverá a perpetuação de um grupo no poder e, consequentemente, poderá ensejar a falta de transparência na aplicação e má gestão desses recursos.

Desse modo, considerando o interesse público constante no caso vertente, é imperioso que o Tribunal avalie o processo eleitoral da CNC com vistas a garantir que se amolde aos princípios constantes na Carta Magna, hipótese na qual serão naturalmente afastados os riscos relacionados à falta de transparência e à má-gestão de recursos de natureza pública.

Nessa linha, convém memorar que o Tribunal, em diversas oportunidades, acertadamente avalia o alcance de sua competência ao sopesar o interesse público presente no caso em concreto, conferindo à Lei 8.443/1992 e à Constituição Federal interpretação sistemática, apta a fomentar a defesa do erário.

Cita-se, a título ilustrativo, o disposto no Acórdão 431/2016-Plenário, de relatoria de Vossa Excelência, cujo enunciado foi assim prolatado, *in verbis*:

Não cabe ao TCU atuar como instância revisora de decisões administrativas adotadas por órgãos e entidades que lhe são jurisdicionados, **salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário.** (grifou-se)

Na mesma linha é o Acórdão 1.790/2017-Plenário, cujo enunciado é transcrito a seguir, *in verbis*:

Ainda que não possam ser caracterizados como atos administrativos em sentido estrito, os atos negociais da Administração praticados no âmbito de procedimento de mediação (Lei 13.140/2015), quando envolvem transação de bens e recursos públicos, estão sujeitos à jurisdição do TCU, cabendo, caso a caso, a avaliação de conveniência e oportunidade de atuar, com base em critérios de materialidade, relevância e risco.

III

No mérito, observa-se que os normativos da CNC ora vigentes possibilitam a realização de eleições permeadas por diversas irregularidades, tais como a autotutela dos dirigentes da representada ou mesmo a inobservância a princípios basilares da Constituição da República.

Sobre o tema, memora-se que ao tempo da representação oferecida por esse MP de Contas, bem como daquela *sub examine*, foram noticiados diversos indícios de irregularidade que sinalizariam a violação de princípios fundamentais que devem orientar a atuação de administradores de instituições que gerem recursos públicos, bem como o desrespeito a normas regulamentares. Tais impropriedades foram assim sintetizadas pela unidade instrutiva (peça 13), *in verbis*:

‘8. As irregularidades mencionadas pela representante são basicamente:

a) regramento deficiente constante no Estatuto que:

a1) delega excesso de poderes ao Conselho de Representantes;

a2) impedem, injustamente, a participação de novos candidatos;

b) candidatos da chapa ‘Unidos pela CNC’, que possuem mácula em sua gestão, seja condenação na justiça, contas julgadas irregulares pelo TCU ou tenham faltado com o decoro, e que, mesmo assim, tiveram suas candidaturas registradas, em afronta às regras constantes no processo eletivo da entidade;

c) falta de publicidade no processo eleitoral;’

Muito embora Vossa Excelência, por intermédio do despacho acostado à peça 17, tenha destacado a gravidade das questões trazidas ao conhecimento do TCU e determinado a instauração de contraditório para que a representada se manifestasse sobre as falhas enumeradas no âmbito da representação, observa-se que a CNC não enfrentou o mérito da representação e centrou seus argumentos na suposta incompetência deste Tribunal no exame da matéria. Tal fato, inclusive, mereceu o registro da SecexSP, *in verbis*:

‘Pelo volume da argumentação apresentada pela CNC, em sede de oitiva, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que **o cerne da argumentação se concentra na competência ou incompetência do Tribunal de Contas da União em relação à interferência no processo eleitoral da unidade**’. (grifos acrescidos)

A unidade técnica, por sua vez, também promoveu sua derradeira análise (peça 86) ao tratar, precipuamente, da questão relacionada à competência deste Tribunal.

Segundo a avaliação do MP de Contas, o não enfrentamento das questões meritórias pela CNC apenas reforça a percepção de que o regramento constante no seu estatuto é deficiente e deve ser aprimorado, com vistas a afastar hipóteses de autotutela dos atos dos dirigentes e a fomentar a observância aos princípios da transparência, da moralidade e da impessoalidade.

Nesse sentido, observa-se, no tocante às questões relativas à autotutela dos dirigentes da CNC, que a manifestação da entidade (peça 25) ataca a representante, sem, no entanto, enfrentar o cerne da questão, relacionado à ausência de segregação de funções e à efetiva autotutela.

Quanto ao tema, o MP de Contas, após promover o exame do Estatuto Social da Entidade, entende que há espaço para aprimoramentos, pois os atos praticados pela Diretoria são submetidos ao crivo do Conselho de Representantes, a quem compete escolher-los. Ademais, os atos da Federações, que integram o referido conselho, também por ele são avaliados.

Esse cenário, evidencia a autotutela dos dirigentes e a ausência de segregação de funções. Pode, conforme pontou a representante, desequilibrar *‘o poder e a representatividade das Federações filiadas, uma vez que [...] não é possibilitado aos sindicatos representados a participação direta, tampouco um controle dos atos da Diretoria desta Confederação e, por conseguinte, a plena tutela de seus interesses’*.

É efetiva, portanto, a confusão suscitada pela representante, motivo pelo qual o MP de Contas entende que deve ser exarada determinação para o aprimoramento das normas da CNC, de modo a serem segregadas tais atribuições.

Passando à suposta infração ao princípio da transparência, a CNC informou que todos os atos foram publicados no Diário Oficial da União e encaminhados a cada Federação filiada, nos termos do regulamento eleitoral.

Tal informação, embora denote a observância ao citado regramento eleitoral, evidencia uma oportunidade de aprimoramento, pois as mais modernas normas pugnam pela ampla divulgação dos atos, de forma a fomentar o controle social por todos aqueles que tenham interesse na entidade.

Note-se que no âmbito da administração pública já foram criadas regras com o objeto de garantir a transparência e a publicidade de atos praticados por aqueles que gerem recursos públicos. Destas, cita-se a Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Tal prática pode ser incorporada pela CNC.

É recomendável, portanto, que ao processo eleitoral e aos demais atos da CNC sejam dados ampla divulgação, inclusive de modo eletrônico, de forma a serem prestigiados os princípios constitucionais da transparência e da publicidade.

No tocante à suposta infração ao princípio da moralidade, os termos da representação mostram-se procedentes uma vez que ficou evidenciado - e reconhecido pela própria representada - que foram deferidos os registros de candidato cujas condutas estavam submetidas ao crivo da justiça, bem como de responsável cujas contas foram julgadas irregulares várias vezes por este Tribunal de Contas da União.

Com efeito, muito embora o registro de tais candidaturas não constitua infração aos normativos daquela CNC, constituem flagrante afronta ao princípio da moralidade em virtude de a entidade autorizar que gestores cujos atos estão sendo judicialmente questionados possam se candidatar a cargos eletivos ou, pior, permitir que candidatos cujas contas tenham sido julgadas irregulares pelo TCU possam compor seus quadros e gerir vultosos recursos cuja natureza é pública.

Ora, o deferimento de tais candidaturas, mesmo quando os atos normativos da CNC não trazem óbices, vai de encontro ao princípio da moralidade e expõe recursos de natureza pública ao risco de má-gestão.

Bom salientar que a inobservância desse princípio pode, inclusive, ensejar ação de improbidade administrativa. Veja-se, quanto ao tema, o que salienta o professor Gilmar Mendes, *in verbis*:

‘O princípio da moralidade densifica o conteúdo dos atos jurídicos, e em grau tão elevado que a sua inobservância pode configurar improbidade administrativa e acarretar-lhe a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível’²

Pelo exposto, o MP de Contas entende que a presente representação deve ser considerada procedente em virtude de o procedimento eleitoral da CNC não se alinhar a princípios básicos da Constituição da República.

IV

Dito isso, considerando que o procedimento eleitoral da CNC não se amolda a princípios básicos da Constituição da República e, desse modo, apresenta-se potencialmente danoso ao erário, imperioso que o Tribunal de Contas da União conheça da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente, de modo a ser:

- a) determinada a anulação do procedimento destinado à escolha dos dirigentes da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, ocorrido em 27 de setembro de 2018;
- b) ser determinada a atualização dos regulamentos daquela CNC, de modo a se adequarem aos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da segregação de funções e da impessoalidade; e
- c) ser fixado prazo para a realização de novo pleito eleitoral, desta feita escoimado das falhas relacionadas à não observância do princípio da moralidade administrativa.”

3. Posteriormente, a CNC ingressou com petição informando que a Fecomércio/DF havia desistido dos processos judiciais ajuizados contra a entidade sobre o assunto.

4. Proferi despacho deixando claro que, nos processos de controle externo, os efeitos que decorrem da desistência do representante são distintos da desistência do autor no processo civil, pois o papel do representante é de mero agente provocador, mas o impulso processual é dado pelo Tribunal de Contas da União quando caracterizado interesse público, especificamente sob a perspectiva da União Federal (peça 98).

5. De qualquer forma, reenviei o processo ao *Parquet* para que se pronunciasse sobre o expediente da CNC.

6. Em sua manifestação, o MPTCU reiterou, na íntegra, a sua manifestação anterior e adicionou fatos novos ao processo consistentes na notícia em jornal de que a diretoria eleita da CNC havia adquirido com dinheiro da entidade dois imóveis em local nobre no Rio de Janeiro, Av. Vieira Souto, em Ipanema, no valor de aproximadamente R\$ 24 milhões, para hospedar membros da diretoria, o que “ilustrava o descolamento entre o interesse público e os atos dos agentes eleitos” (peça 99).

7. Ato contínuo, a Fecomércio/DF requereu a desistência da representação (peça 100).

8. A CNC ingressou novamente com petição, esclarecendo fatos e ratificando o seu pedido de arquivamento do feito.

9. Em despacho, diante dos novos fatos noticiados pelo MPTCU, no sentido de que poderia estar havendo irregularidade na compra de imóveis pela nova diretoria da CNC arcados, em parte, com

recursos públicos federais, determinei a criação de apartado para fiscalizar o ato.

10. Imediatamente, a CNC se insurgiu contra tal despacho por meio de agravo, arguindo a incompetência do TCU e a desistência da representação pela Fecomércio/DF, bem como requerendo sua reconsideração, de modo a extinguir o feito e a tornar sem efeito a criação do processo apartado.

11. O requerimento foi indeferido por meio de despacho à peça 107, após o qual foi autuado o apartado, TC 010.235/2019-1.

12. Logo depois, a Fecomércio/SC e a Fecomércio/SE ingressaram com o requerimento à peça 114, solicitando a sua habilitação como interessados no processo e reforçando as irregularidades ora apontadas, bem como pedindo, cautelarmente, o afastamento da diretoria já empossada e, no mérito, a anulação do feito.

13. Indeferi o pedido cautelar, diante da controvérsia sobre a competência do TCU para julgar irregularidades no procedimento eleitoral, mas deferi a habilitação dos peticionários como interessados, dando-lhes o prazo de 5 dias para que, em querendo, trouxessem novos elementos (peça 116).

14. Em seguida, os interessados protocolaram novo expediente, dando notícia de novos fatos que maculariam a gestão da nova diretoria, quais sejam: i) a rejeição pelo Ministério da Economia do orçamento do Senac Nacional, por ter extrapolado o limite de gastos administrativos; e ii) o julgamento do TCU pela procedência de representação objeto do TC 020.802/2016-1, na qual se apurou que o novo presidente da CNC, José Roberto Trados, quando no exercício da presidência do Sesc/AM, alugou imóvel, com recurso da entidade, à empresa na qual era sócio administrador (peça 122).

15. A CNC veio novamente aos autos para rebater os fatos e arguir a incompetência do TCU, solicitando, ao final, o arquivamento do feito (peça 125).

16. Em despacho à peça 133, entendi que, embora o presente processo versasse sobre a regularidade das eleições da diretoria do CNC em 2018, haviam sido acostados aos autos fatos que indicariam a materialização de que a diretoria eleita em 2018 estaria gerindo irregularmente recursos públicos, por meio de práticas patrimonialistas e arroubos orçamentários, o que mereceria o devido aprofundamento por parte desta Corte.

17. Assim, diante da potencial gravidade das irregularidades de gestão e considerando que elas se diferenciavam da questão ora examinada, determinei, antes do exame de mérito deste processo, a instauração de novo processo apartado de representação para análise dos elementos apontados à peça 122, o que gerou a criação do TC 002.492/2020-2.

É o relatório.