

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE  
DIRIGENTE SINDICAL NA EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

PUBLIC CIVIL ACTION BY ACT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY OF TRADE  
UNION OFFICER ON THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE MORALITY

Euseli dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO**

O objetivo deste estudo é promover reflexão acerca da responsabilidade por atos de improbidade administrativa dos dirigentes das entidades sindicais que, necessariamente, deve ser pautada na observância ao princípio da moralidade administrativa. Para tanto, foram realizadas pesquisas doutrinária e jurisprudencial, bem como foi analisada a legislação pátria correlata ao tema. Pretende-se, ao final, a delimitação das hipóteses em que os dirigentes sindicais atuam como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa e a efetividade da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa na garantia da moralização das Entidades Sindicais.

**Palavras Chave:** Dirigente sindical. Improbidade. Moralidade Administrativa.

**ABSTRACT**

The objective of this study is to promote reflection about the responsibility for acts of administrative improbity of the leaders of the trade union entities that, necessarily, must be based on observance of the principle of administrative morality. In order to do so, doctrinal and jurisprudential research was carried out, as well as the country legislation related to the topic was analyzed. It is intended, in the end, the delimitation of the hypotheses in which the union leaders act as active subject of the acts of administrative improbity and the effectiveness of the Public Civil Action by Act of Administrative Improbity in guaranteeing the moralization of the Trade Union Entities.

**Keywords:** Union leader. Improbity. Administrative morality.

**1. INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Advogado em Uberaba(MG). Especialista em Direito do Trabalho. Mestrando no Programa de Mestrado da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. E-mail: euseli@terra.com.br

A sociedade atual tem ampliado o debate acerca das questões que envolvem o tema moralidade administrativa, seja em razão dos recentes casos de corrupção revelados pela Justiça brasileira, seja pela crescente preocupação popular com a correta utilização dos recursos públicos, em sua maioria, provenientes de impostos pagos pelo povo.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429 de 02/06/1992) teve o condão de tornar condenáveis nas esferas civil e administrativa, sem prejuízo de eventuais sanções penais, ações e omissões que tenham o condão de atentar contra o patrimônio público e os princípios da Administração Pública em geral.

E mais, mencionada legislação definiu como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa aqueles que o praticam, contribuem para sua prática ou deles extraem vantagem indevida, ou seja, ampliou consideravelmente o leque de indivíduos capazes de infringir as condutas irregulares descritas na Lei.

O presente estudo pretende analisar a possibilidade dos dirigentes sindicais serem responsabilizados por atos de improbidade administrativa, por meio, principalmente, de pesquisa doutrinária envolvendo o tema, em que pese a escassez de obras correlacionadas.

Pretende-se, ainda, discorrer sobre o entendimento jurisprudencial firmados pelos Tribunais pátrios, demonstrando que a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa é importante instrumento de moralização dos Sindicatos, com vistas a garantia dos direitos da coletividade de trabalhadores tutelados.

Enfim, a discussão sobre o tema se faz cada vez mais oportuna, haja vista a necessidade de assegurar o controle da probidade e da legalidade dos atos praticados pelos dirigentes sindicais, conforme se verá a seguir.

## **2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SINDICAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

Antes de adentrar no contexto da improbidade sindical propriamente dita, faz-se necessário efetuar algumas considerações relevantes sobre o tema.

A doutrina pátria ainda encontra alguma divergência entre as expressões moralidade e probidade administrativa.

Matheus Carvalho nos ensina que

“A doutrina faz distinções quanto ao sentido de probidade e moralidade. Alguns autores consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que a moralidade.

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

O posicionamento majoritário da Doutrina, (...) afirma que a moralidade e a probidade, enquanto princípios, são expressões sinônimas, em razão de a Constituição da República ter mencionado em seu texto a moralidade como princípio no art. 37, caput e a improbidade como lesão ao mesmo princípio. Todavia, a noção de improbidade não se confunde com a de imoralidade, sendo esta uma das modalidades daquela. O agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, contudo, nem todo ato de improbidade tipificado em lei corresponde à violação ao princípio da moralidade. (CARVALHO, Manual de Direito Administrativo. p. 936)

Neste toar, Ricardo Alexandre preleciona

Independente da conceituação abraçada, tanto o dever de moralidade quanto o dever de probidade exigem que o agente público, no exercício de suas funções, atue com honestidade, respeitando os princípios da ética, da lealdade e da boa-fé. Na Constituição Federal, a moralidade foi mencionada expressamente como um dos princípios a serem obrigatoriamente observados pela administração pública direta e indireta de todos os entes federados (CF, art. 37, *caput*). (ALEXANDRE, Direito Administrativo Esquemático. p. 698)

José dos Santos Carvalho Filho entende que os conceitos de moralidade e probidade são equivalentes, pois

De um lado é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade. (CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo. p. 1167)

A Constituição Federal recepcionou o princípio da moralidade no *caput* do artigo 37 e definiu como infração ao mencionado princípio os atos de improbidade, nos termos do §4º do mesmo dispositivo constitucional, de forma que as expressões moralidade e probidade podem ser consideradas sinônimas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No plano infraconstitucional, com vistas a regulamentar o dispositivo constitucional em comento, foi sancionada a Lei n. 8.429/1992 (conhecida como Lei de Improbidade Administrativa), segundo a qual

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Para que se configure o ato de improbidade administrativa e, por consequência, venham a ser aplicadas as sanções mencionadas no artigo 37, §4º da Constituição Federal e Lei n. 8.429/1992, devem estar presentes os seguintes requisitos:

a) sujeito passivo: deve ser uma das entidades mencionadas no art. 1º, caput e parágrafo único, da Lei 8.429/1992; b) sujeito ativo: o agente público ou terceiro, que induza, concorra ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 2º e 3º da Lei 8.429/1992); c) conduta ímproba: é a conduta comissiva ou omissiva do sujeito ativo, praticada contra o sujeito passivo, de que resulte: 1º) enriquecimento ilícito do sujeito ativo; 2º) prejuízo ao erário; ou 3º) violação de princípios da Administração Pública. É ímproba, portanto, a conduta que se inclua em qualquer das citadas hipóteses, sendo comum o enquadramento em ao menos duas delas; d) elementos subjetivo: é o dolo ou a culpa, que deve obrigatoriamente estar presente na conduta do sujeito ativo. (ALEXANDRE, Direito Administrativo Esquemático, p. 699)

Neste toar, passa-se a analisar a figura do dirigente sindical como sujeito ativo de ato de improbidade administrativa, suscetível as sanções previstas na Lei n. 8.429/1992.

Nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, são sujeitos ativos quaisquer agentes públicos, servidor ou não, que porventura venha a praticar ato ímprobo.

Marjorie Kato Baggio Maciel (2013) aduz que por ser composto de receitas revestidas de caráter público, os Sindicatos estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa

Sob este prisma, como contraponto às garantias sindicais de que são dotadas, inclusive face à delegação estatal do exercício anômalo do poder tributário, além da imunidade tributária assegurada em relação aos seus bens, rendas e serviços e do monopólio da representação sindical por categoria, emerge para os dirigentes das organizações sindicais a responsabilidade social pelos atos e omissões praticados na condução administrativa e financeira da entidade, de acordo com os princípios da moralidade e probidade típicos da gestão da coisa pública.

E mais

É que além da relevância social embutida na atividade sindical, as receitas que compõem o patrimônio das organizações sindicais, nos termos do artigo 548 da CLT, revestem-se de nítido caráter público, seja pela natureza parafiscal da contribuição sindical compulsória instituída nos artigos 578 e 579 da CLT, seja porque arrecadadas para o atendimento dos interesses comuns dos trabalhadores contribuintes (CLT, art. 549), o que acaba por equiparar o dirigente sindical aos agentes públicos, na inteligência do artigo 552 da CLT, combinado com os artigos 1º (parágrafo único) e 2º da Lei 8.429/92.

Sabe-se que a contribuição sindical, prevista nos artigos 578 a 591 da CLT, é compulsoriamente cobrada dos que pertencem a uma categoria profissional, não importando o fato de a pessoa ser sindicalizada ou não, sendo o valor arrecadado sem destinação obrigatória, apenas pelo fato do empregado pertencer a uma categoria econômica ou profissional, razão pela qual apresenta nítido viés tributário.

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Diga-se que todo agente público ou a ele equiparado deve estar ciente do ônus implicado no exercício da função pública. Dele espera-se que, havendo dúvida ou despreparo, busque a informação adequada e cerque-se de pessoas com suficiente conhecimento técnico para auxiliá-lo na sua atividade.

Além do que o comportamento ético exigido do agente público ou equiparado não é compatível com quaisquer desvios de conduta legal, seja a que intuito for.

A responsabilidade do dirigente sindical passa necessariamente 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 sempre estar atrelada aos postulados da probidade, honestidade, transparência e boa-fé objetiva (Lei 8.429/92, art. 4º e CC, arts. 187, 421 e 422).

Neste sentido, é o entendimento exarado pelo Ministro Marco Aurélio Mello, Relator do Mandado de Segurança DF n. 28465, publicado no DJe do dia 01/02/2010

Conclui-se, de qualquer forma, ser a contribuição recurso de caráter público, porquanto oriundo da tributação, isto é, compulsoriamente exigida à sociedade. Vale acrescentar que o fato de os recursos serem recolhidos à Caixa Econômica Federal e, só depois, repassados aos sindicatos não lhes modifica a natureza. Hoje são raros os entes federativos que não transferem para entidades financeiras a tarefa de administrar o recebimento de tributos e, nem por isso, há que se falar que tal parceria teria o condão de transformar-lhes a natureza jurídica.

Assim, por se tratar de verba pública destinada a uma entidade, ainda que privada, a contribuição sindical e seus destinatários estão sujeitos a fiscalização dos órgãos de controle externo, como, por exemplo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

A simples combinação das previsões acima revela o objetivo do constituinte originário de submeter os destinatários de contribuições para-fiscais à fiscalização do referido Tribunal. Consoante ficou explicitado, deverá prestar contas qualquer pessoa pública ou privada, sem distinção quanto a compor ou não a Administração Pública, que gere dinheiro público. O produto da arrecadação tributária, embora repassado a entidade privada, é dinheiro público, sujeito à competência fiscalizatória das instituições públicas dirigidas a essa modalidade específica de controle.

Além de financiada por receita pública, a atividade sindical é imbuída de caráter social, ao passo que a Constituição Federal delegou aos Sindicatos a importante missão de promover a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de categoria de trabalhadores, inclusive em questões judiciais e administrativas, limite a conduta dos dirigentes sindicais, eleitos para garantir os interesses da classe que representam.

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Diante disso, na qualidade de gestor de recurso público no desempenho da atividade sindical, é que o dirigente sindical está subordinado aos princípios inerentes à administração pública, especialmente, aos princípios da moralidade, legalidade e finalidade, podendo, portanto, ser identificado como sujeito ativo de ato de improbidade administrativa e, por este motivo, estar sujeito as sanções previstas na Lei 8.429/92.

É o entendimento majoritário dos Tribunais pátrios:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DIRIGENTE SINDICAL – RESPONSABILIDADE. A lei permite aos dirigentes sindicais a busca do assessoramento contábil e jurídico, mas não os exclui da responsabilidade que lhes cabe, de prestar contas à Assembleia e as ter aprovadas em relação ao exercício em que atuaram, nos termos do artigo 551, parágrafo 1º e artigo 524, letra b, ambos da CLT. Os Sindicatos são pessoas jurídicas de direito privado, que não sofrem interferência do Estado, conforme o artigo 8º, inciso I, da CF/88, mas sobrevivem essencialmente de contribuições para fiscais obrigatórias, espécies de tributos, a teor dos artigos 149 da CF/88, 217, inciso I do CTN e 578 a 610 da CLT, o que torna seus dirigentes sujeitos passivos potenciais de improbidade administrativa. Destarte, se os dirigentes sindicais desrespeitam seus estatutos e as regras celetistas apropriadas ao bom exercício, incorrem nas penalidades inscritas na Lei de Improbidade Administrativa, porque desfeita a confiança que toda uma categoria profissional neles deposita. Inteligência do artigo 552 da CLT, c/c com o parágrafo único do artigo 1º e artigo 2º da Lei 8429/92. Processo RO 0000811-14.2013.5.03.0157 - Órgão Julgador Terceira Turma – Publicação: 25/07/2016 – Relator Convocado: Danilo Siqueira de C.Faria.

Ao proferir julgamento da Ação Civil Pública n. 0000811-14.2013.503.0157 - Vara do Trabalho da Comarca de Iturama/MG - TRT 3ª Região, o Exmo. Sr. Dr. Juiz Federal Alexandre Chibante Martins esclareceu

(...) Saliente-se que o dirigente sindical é equiparado aos agentes públicos, na inteligência do artigo 552 da CLT, combinado com os artigos 1º (parágrafo único) e 2º da Lei 8.429/92. Os dirigentes sindicais das organizações sindicais possuem responsabilidade social pelos atos e omissões praticados na condução administrativa e financeira da entidade, de acordo com os princípios da moralidade e probidade típicos da gestão da coisa pública. (...)

Pois bem.

A moralidade administrativa tem a função de limitar a atividade da administração, assim como da atividade sindical. Exige-se que o Dirigente Sindical, equiparado ao agente público, enquanto gestor de receita pública, atenda a uma dupla necessidade: a de justiça para a coletividade de trabalhadores e de eficiência para a própria entidade sindical, a fim de que se alcance o bem comum.

Por esta razão, leciona Martins Junior (2002, p. 24) que “a importância da moralidade administrativa ganha expressividade quando atinge a discricionariedade ou omissão do poder vinculado”. Assim, o controle da moralidade visa delimitar a ação discricionária da atividade sindical.

**ANAIIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

A função administrativa, compreendida pelos atos de gestão do Sindicato, devem sempre ser exercidas com a finalidade de atender ao interesse social das categorias trabalhadoras, sob pena de estarem revestidos de ilegalidade ou de abuso de poder, eis que subordinados aos princípios administrativos consagrados na Constituição Federal.

O Dirigente Sindical, quando investido neste mister, exerce o poder em nome da coletividade de trabalhadores. Ocorre que tais prerrogativas podem ser o início de inúmeras ilegalidades, como o desvio de verbas, o abuso de poder, a supressão de liberdades públicas coletivas e individuais e o descumprimento dos princípios inerentes à Administração Pública.

Por conta da atividade exercida pelo dirigente sindical, onde ele atua em nome da coletividade, em razão disso, ele possui responsabilidade social, pois o interesse é de toda uma classe. Assim, atuando de forma improba, o dirigente prejudicará a todos.

Os valores recebidos pelo Sindicato, devem ser aplicadas para a concretização dos interesses comuns da categoria profissional, nas suas diversas categorias. Gerindo bem os valores, toda a coletividade tem benefícios.

Portanto, o estabelecimento de meios de controle demonstra-se indispensável na moralização da atividade sindical, principalmente, porquê os mecanismos de controle visam não só a prevenir, mas também a garantir regular aplicação dos recursos públicos.

Em se tratando de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis na seara trabalhista, o Ministério Público do Trabalho é órgão legítimo para controlar e fiscalizar a atividade sindical, inclusive sua gestão administrativa e financeira, em caso de eventual lesão ou ameaça de lesão à coletividade de trabalhadores.

A Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho exarou Parecer no Processo PGT/CCR/9945/2009, segundo o qual

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.

O Tribunal Superior do Trabalho também ratifica 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, de acordo com posicionamento firmado no seguinte precedente:

**ANAIIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

---

Recurso de Revista. Ação Civil Pública. Ministério Público do Trabalho Legitimidade. O artigo 83, III, da Lei Complementar 75/93 confere legitimidade ao Ministério Público do Trabalho para promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos. E o trabalho inclui-se entre os direitos sociais constitucionalmente garantidos, nos termos do artigo 6º da CF. Assim, questões que envolvam a lisura da administração das receitas e do patrimônio do Sindicato profissional são efetivamente direito social, porque vinculadas ao trabalho; e coletivo, porque envolve toda a categoria, estando, portanto, legitimado o Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da Ação Civil Pública, nos exatos termos do dispositivo de lei mencionado. Recurso de revista não conhecido. (Processo TST-RR-113200-30.2009.5.11.0004, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Convocada Maria Graças Silvany Dorado Laranjeira, j. 07.08.2012).

Diante disso, constatada a prática de conduta ímproba do gestor sindical, a ação judicial que visa punir os sujeitos ativos é a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa e segundo José dos Santos Carvalho Filho

Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade. (CARVALHO FILHO; 2009, p. 1166)

Neste sentido, a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa é importante instrumento na moralização da atividade sindical, pois sujeita os gestores a garantir a correta aplicação das receitas sindicais, estimulando o fortalecimento dos Sindicatos comprometidos com os interesses dos trabalhadores, bem como assegurando a punição aos dirigentes infiéis ao mandato para o qual foram eleitos.

Não se pode olvidar que a subordinação dos Dirigentes Sindicais aos princípios constitucionais administrativos da moralidade, legalidade, eficiência, finalidade e publicidade, bem como as sanções previstas na Lei 8.429/92, são verdadeira limitação à liberdade sindical, que não é absoluta, uma vez 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.

A atividade sindical deve estar sempre condicionada e direcionada à coordenação e defesa dos interesses profissionais da categoria, em prol dos trabalhadores representados, sendo que a prática de atos de improbidade merece punição como forma de garantir a plena aplicação dos princípios administrativos à sua atuação, reafirmando a necessidade de moralização no âmbito dos Sindicatos.

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Neste aspecto, a participação do Ministério Público do Trabalho como agente fiscalizador da atividade sindical é essencial para que eventuais atos de improbidade administrativa sejam prevenidos e, quando for o caso, punidos por meio da competente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

Em 23/05/2010 a Revista Veja publicou, em sua página na rede mundial de computadores ([www.veja.com](http://www.veja.com)), matéria jornalística intitulada “Sindicato vira um negócio lucrativo e país registra uma nova entidade por dia” na qual afirma que

O imposto sindical, um bolo tributário de quase R\$ 2 bilhões formado por um dia de trabalho por ano de toda pessoa que tem carteira assinada, alimenta um território sem lei. Os 9.046 sindicatos que dividem esse dinheiro não são fiscalizados. Resultado: abrir uma entidade sindical transformou-se em negócio lucrativo no País. Levantamento feito pela reportagem do Estado identificou sindicatos de todos os tipos: de fachada, dissidentes por causa de rachas internos e entidades atuando como empresas de terceirização de mão de obra. Os dirigentes das centrais admitem que o imposto está por trás da proliferação sindical, o que transforma alguns sindicatos em verdadeiros cartórios. A reportagem constatou ainda que, só neste ano, o Ministério do Trabalho registrou um novo sindicato a cada dia, 126 no total, o que revela uma indústria debaixo da chamada liberdade sindical garantida pela Constituição. A proliferação acirrou-se a partir de 2008, quando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu formalizar as centrais – a fatia do bolo que elas recebem é proporcional ao número de entidades filiadas. E tudo ficou mais fácil quando Lula decidiu que as centrais não precisam prestar contas do dinheiro que recebem. “Parte dos sindicatos é constituída sem representatividade, só com o objetivo de arrecadar os recursos dos trabalhadores através das taxas existentes”, admitiu o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Artur Henrique da Silva Santos. “Está havendo desmembramento de sindicatos, muitos deles artificiais e piratas”, concorda Ricardo Patah, presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e do Sindicato dos Comerciantes de São Paulo. “É o banditismo sindical.” Meio de vida. Estima-se que metade dos sindicatos em operação no País tem como função apenas o recebimento de tributos. Dirigir uma entidade passou a ser meio de vida de algumas pessoas, como no caso de Djalma Domingos Santos. Ele dirige um sindicato que faz intermediação de mão de obra para empresas do agronegócio. Os abusos são tão flagrantes que a entidade está sob investigação do Ministério Público do Trabalho. Santos também preside sindicatos de trabalhadores da movimentação de mercadorias em pelo menos cinco cidades. “Não é impossível, mas é pouco provável”, disse o secretário-adjunto de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho, André Luis Grandizoli, ao ser questionado sobre como uma pessoa pode presidir tantos sindicatos ao mesmo tempo – e todos devidamente registrados. “Não temos como avaliar.” Ainda segundo Grandizoli, o governo evita qualquer ação que possa parecer interferência na atividade sindical: “Temos de observar a Constituição, que garante a liberdade sindical.” Debaixo desse guarda-chuva constitucional, a criação de sindicatos galopa. (...).

Segundo o Ministério Público do Trabalho<sup>1</sup>, no ano de 2016 havia 10.926 (dez mil novecentos e vinte e seis) Sindicatos e 12.757.121 (doze milhões setecentos e cinquenta e sete mil e cento e vinte e um) trabalhadores sindicalizados no país.

---

<sup>1</sup> Extraído do site <http://www.cnpl.org.br/new/index.php/sala-de-imprensa/clipping/934-divulgada-relacao-das-centrais-sindicais-certificadas-para-2016> < Acesso em 27/01/2017 às

Ou seja, os números indicam que há ainda uma grande quantidade de Sindicatos em relação ao número de trabalhadores sindicalizados, evidenciando a possível existência de entidades criadas com o único intuito de beneficiarem-se das receitas públicas a elas destinadas.

Dentro deste cenário, onde a criação de Sindicatos ainda é mera atividade lucrativa que sobrepuja o caráter eminentemente social das classes trabalhadores do país, a atuação dos órgãos de controle é fundamental, pois permite a detecção de condutas consideradas ímprobas pela Lei 8.429/92 e garante a punição aos sujeitos ativos.

## **2. CONCLUSÃO**

A sociedade brasileira tem convivido, diariamente, com casos de malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa e tantas outras mazelas que configuram uma sensação de mal-estar coletivo.

A publicização crescente dos atos de corrupção em que estão envolvidas nossas instituições, ressuscita-se o debate sobre a necessidade de aplicação do princípio da moralidade, que não trata apenas da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como um conjunto de regras de condutas em que o ser humano dotado de capacidade de atuar, deve necessariamente distinguir o honesto do desonesto e ao atuar, não desprezar o elemento ético de sua conduta.

Neste quadro de descrédito que pesa sobre as instituições, a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa é importante instrumento de moralização de condutas, utilizada em benefício de todos para a proteção dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

A moralização administrativa da atividade sindical por meio da Ação Civil Pública ainda é tema que gera bastante controvérsia na doutrina e jurisprudência pátria, seja porque não há consenso no sentido de que o Gestor Sindical está sujeito as sanções da Lei n. 8.429/92, seja porque a atuação dos Órgãos de Controle encontra limites na liberdade sindical constitucionalmente prevista.

**ANAIIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Para colocar um fim a controvérsia, bastaria criar um mecanismo para inserir na Lei n 8.429/92, dispositivo para tratar do tema da moralidade administrativa. Mas até o momento, o legislador não pensou na situação.

O que não se pode olvidar é que os gestores sindicais devem submeter-se ao princípio da moralidade administrativa, de forma que não basta o cumprimento da estrita legalidade, mas cabe o respeito os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato praticado na gestão da coisa pública.

E mais do que isso, a observância ao princípio da moralidade pelos Dirigentes Sindicais é medida que se impõe, haja vista a necessidade de garantia do cumprimento dos dispositivos legais que regem os Sindicatos, de forma que suas condutas sejam, efetivamente, pautadas pela lei, com o objetivo de concretização do interesse público.

Por fim, ultrapassado o limite legal e desrespeitado o princípio da moralidade na gestão da coisa pública, merece o Dirigente Sindical os rigores da Lei 8.429/92, cuja efetivação se possibilita por meio da competente Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa.

### REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo Esquematizado**. São Paulo, 2016.
- ARMANI, Wagner José Penereiro. **A dignidade da pessoa humana e a liberdade sindical na Constituição Brasileira de 1988**. Cadernos de Direito, Piracicaba, 7 (12-13): 41-18, janeiro a dezembro de 2007.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. rev. ampl. Salvador: JusPODIVM, 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. ver. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.
- OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano de. **Improbidade sindical**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, número 3187, março de 2012.
- JURISPRUDÊNCIAS disponíveis em  
<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Ass%C3%A9dio+moral>> Acesso em 27 jan. 2017.

**ANAIS DO V CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA**  
*Desafios contemporâneos para a Consolidação do Estado Democrático de Direito*  
**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO**

Parecer do Ministério Público do Trabalho extraído do site  
<[http://www.mpt.gov.br/camaraArquivos/proc\\_CCR\\_9945\\_2009.pdf](http://www.mpt.gov.br/camaraArquivos/proc_CCR_9945_2009.pdf)> Acesso em 27 jan.  
2017.

Matéria jornalística extraída do site <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/sindicato-vira-negocio-lucrativo-e-pais-registra-uma-nova-entidade-por-dia/>> Acesso em 27 jan. 2017.

Submetido em 20.08.2017

Aprovado em 18.09.2017