



**Controladoria-Geral da União**  
Ouvidoria-Geral da União

**PARECER**

<b>Referência:</b>	99902.001260/2013-29
<b>Assunto:</b>	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
<b>Restrição de acesso:</b>	Sigilo bancário.
<b>Ementa:</b>	Informações diversas. Interesse social/público. Sigilo bancário. Recurso conhecido e desprovido. Recomendações da CGU.
<b>Órgão ou entidade recorrido (a):</b>	CEF – Caixa Econômica Federal
<b>Recorrente:</b>	A.A.F.S.

**Senhor Ouvidor-Geral da União,**

1. O presente parecer trata de solicitação de acesso à informação pública, com base na Lei nº 12.527/2011, conforme resumo descritivo abaixo apresentado:

<b>RELATÓRIO</b>	<b>Data</b>	<b>Teor</b>
<b>Pedido</b>	08/07/2013	<i>“Informações com o valor da arrecadação anual dos últimos 5 anos do Sinpro - Alagoas, Sindicato dos professores da rede privada do Estado de Alagoas; Informações com o número de professores contribuintes do ano de 2013 do imposto sindical e do imposto assistencial; (...)”</i>
<b>Resposta Inicial</b>	22/07/2013	<i>“A arrecadação da Contribuição Sindical Urbana é gerida por força de lei pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cabendo à CAIXA, arrecadar, processar e creditar os recursos às Entidades Sindicais e de acordo com a CLT. As informações referentes aos valores creditados aos envolvidos no processo são protegidas pelo Sigilo Bancário, já que os dados não são públicos, tendo em vista que as Entidades Sindicais não são órgãos públicos. Ressalta-se que muito embora a Lei 12.527/2011 regule o acesso a informação, a mesma ressalva o sigilo como exceção em seu art. 3º, conforme transcrevemos abaixo: "Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o di-</i>

		<p><i>reito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - ..."</i> Salientamos ainda que a CAIXA presta conta dos valores creditados às entidades sindicais e ao MTE e na qualidade de Instituição Financeira contratada para prestar serviços bancários e tem a obrigação legal de resguardar informações em relação aos valores creditados, tanto individualmente quanto em números gerais, em observação à Lei Complementar 105/2001 que trata do Sigilo Bancário. Esclarecemos também que não dispomos das informações referentes ao número de professores contribuintes do ano de 2013 e em relação ao imposto assistencial. Sugerimos levantamento de dados referentes à contribuição sindical junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.(...)"</p>
<p><b>Recurso à Autoridade Superior</b></p>	<p>22/07/201 3</p>	<p>"Informação recebida não corresponde à solicitada.(...)"</p>
<p><b>Resposta do Recurso à Autoridade Superior</b></p>	<p>26/07/201 3</p>	<p>"Ratificamos nosso posicionamento acerca da impossibilidade de fornecer as informações solicitadas. Em princípio é indene de dívida que a contribuição sindical é um tributo, de recolhimento obrigatório, em favor das entidades representativas de classe, sujeito ativo tributário, portanto, o titular da verba arrecada. A CAIXA na condição de Instituição Financeira é contratada pelo Sindicato para prestar serviços bancários onde arrecada, processa e credita os recursos às Entidades Sindicais. Nesse diapasão, a Lei 12.572/2011, regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, determina que os órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, dêem acesso ao público às informações de ordem pública e de interesse público. No entanto, o decreto estabelece, a título de exceção, que as empresas públicas que atuam em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no artigo 173 da Constituição Federal, estarão submetidas às normas advindas da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários (art. 5º, §1º). Na situação em voga verifica-se que se trata de fornecimento de informação financeira de clientes específicos e a CAIXA na qualidade de Instituição Financeira contratada para prestar serviços bancários tem a obrigação legal de resguardar tais informações, cuja divulgação se dá tão somente por decisão judicial, com fulcro na Lei Complementar 105/2001 que trata do Sigilo Bancário. Com isso, o titular da informação e, por conseguinte, o legitimado a for-</p>

		<i>necê-la é a Entidade de classe, sujeito ativo do tributo. (...)”</i>
<b>Recurso à Autoridade Máxima</b>	27/07/201 3	<i>“Reitero meu pedido de acesso a informação baseado no direito nacional e direito internacional de acesso a informação, considerando que quando falamos em acesso à informação pública, refere-se a qualquer tipo de dado ou registro de interesse público em poder de órgãos e agentes da administração direta e indireta (art. 1º, parágrafo único, da Lei 12.527, ou aquela produzida ou custodiada por entidades privadas ou pessoas a partir de um vínculo com o poder público ( art. 2º , art. 6º, III). da lei 12.527/2011. Dito isto, o Sindicato está abrangido sim pela lei de acesso a informação. (...)”</i>
<b>Resposta do Recurso à Autoridade Máxima</b>	02/08/201 3	<i>“Ratificamos nosso posicionamento acerca da impossibilidade de fornecer as informações solicitadas. (...)”</i>
<b>Recurso à CGU</b>	02/08/201 3	<i>“Coragem hermenêutica para que seja liberada a informação pois a Caixa econômica Federal possivelmente tergiversa na resposta pois sindicato não é sujeito específico, e sim uma entidade de classe que supostamente deveria representar uma categoria e recebe por subvenção social permitido pela constituição e CLT que receba erga omnes os impostos sindicais. Ora o patrimônio do sindicato é público e a categoria tem direito de saber qual o seu patrimônio para haver controle social. (...)”</i>
<b>Informações Adicionais e Negociações</b>	25/10/201 3, 28/11/201 3 e 24/03/201 3.	Foram realizadas interlocuções com o SIC do Ministério do Trabalho e Emprego com a finalidade de esclarecer questões acerca da competência na divulgação das informações requeridas. O MTE prestou os devidos esclarecimentos e relacionou os dados que publica em transparência ativa.

É o relatório.

### **Análise**

2. Registre-se que o Recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido na esteira do disposto no *caput* e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012, *in verbis*:

*Lei nº 12.527/2012*

*Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à **Controladoria-Geral da União**, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:  
(...)*

*§ 1o O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.*

*Decreto nº 7724/2012*

*Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar **recurso no prazo de dez dias**, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso.*

3. Quanto ao cumprimento do art. 21 do Decreto n.º 7.724/2012, observa-se que **consta** da resposta que a autoridade que proferiu a decisão, em primeira instância, era a hierarquicamente superior à que adotou a decisão, assim como também **consta** que a autoridade que proferiu a decisão de provimento, em segunda instância, foi o dirigente máximo do órgão/entidade.

4. Quanto à análise de mérito, verifica-se que a CEF - Caixa Econômica Federal recusou fornecer acesso às informações concernentes aos valores arrecadados, nos últimos cinco anos, pelo Sindicato dos Professores do Estado de Alagoas – SINPRO/AL, sob a alegação de que se tratam de informações financeiras de clientes específicos, e que a CEF, na qualidade de instituição financeira contratada para prestar serviços bancários, tem a obrigação legal de resguardar as informações, cuja divulgação se dá tão somente por decisão judicial, com fulcro na Lei Complementar nº 105/2001, que trata do sigilo bancário. No que diz respeito às informações relativas à quantidade de professores contribuintes do imposto sindical e do imposto assistencial no ano de 2013 e, ainda, dos valores arrecadados a título de contribuição assistencial, a CEF comunicou não ser detentora das informações, sugerindo ao cidadão que levantasse os dados junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

5. Durante a instrução do recurso, foram realizadas interlocuções com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE com a finalidade de melhor conhecer o panorama em que se insere a contribuição sindical. O Coordenador-Geral de Recursos do FAT, Paulo Cesar Bezerra de Souza, respondeu a solicitação por meio de correspondência eletrônica, informando que, no caso da contribuição sindical, os montantes arrecadados e os valores destinados à União são parte integrante dos Boletins Financeiros do FAT, publicados no endereço <http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>, em dados globais, visto que as informações de pessoas físicas ou jurídicas se encontram resguardadas pela Lei como sigilosas (bancário e fiscal), não podendo ser

divulgadas sem determinação judicial ou autorização. O MTE também oferece, em transparência ativa, Consulta de Aferição das Centrais Sindicais.

6. Passemos, então, a uma revisão da legislação que trata da matéria:

6.1 O Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940, revogado pelo Decreto-Lei nº 20, de 14 de setembro de 1966, dispôs sobre o pagamento e arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades;

*Art. 8º O recolhimento do imposto sindical descontado pelos empregadores aos respectivos empregados será efetuado no mês de abril de cada ano, **diretamente, ao sindicato** a cuja categoria pertencerem, ou aos estabelecimentos bancários pelo mesmo sindicato indicados, observadas as instruções do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.*

6.2 O Decreto-lei nº 4.298, de 14 de maio de 1942, também revogado pelo Decreto-Lei nº 20, de 14 de setembro de 1966, dispôs sobre o recolhimento e aplicação do imposto sindical e dá outras providências;

*Art. 2º O imposto sindical devido pelos empregadores, pelos empregados e pelos trabalhadores por conta própria, será recolhido, nos meses fixados pelo decreto-lei n. 2.377, de 8 de julho de 1940, ao Banco do Brasil e, na falta deste, aos estabelecimentos bancários nacionais, indicados pelo Delegado Regional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nas localidades onde funcionarem os respectivos sindicatos, ou na mais próxima no caso de aí não existirem.*

6.3 A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, incorpora os procedimentos implantados pelos Decretos-leis nº 2.377/1940, 4.298/1942;

*Art. 551. Todas as operações de ordem financeira e patrimonial serão evidenciadas pelos registros contábeis das entidades sindicais, executados sob a responsabilidade de contabilista legalmente habilitado, em conformidade com o plano de contas e as instruções baixadas pelo Ministério do Trabalho. [\(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976\)](#)  
(...)*

*Art. 578 - As contribuições devidas aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação do "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo. [\(Vide Lei nº 11.648, de 2008\)](#)  
(...)*

*Art. 586. A contribuição sindical será recolhida, nos meses fixados no presente Capítulo, à Caixa Econômica Federal ao Banco do Brasil S. A. ou aos estabelecimentos bancários nacionais integrantes do sistema de arrecadação dos tributos federais, os quais, de acordo com instruções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, repassarão à Caixa Econômica Federal as importâncias arrecadadas. [\(Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976\)](#) [\(Vide Lei nº 11.648, de 2008\)](#)  
(...)*

*Art. 588. A Caixa Econômica Federal manterá conta corrente intitulado "Depósitos da Arrecadação da Contribuição Sindical", em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiadas, cabendo ao Ministério do Trabalho cientificá-la das ocorrências pertinentes*

à vida administrativa dessas entidades. [Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976](#) [\(Vide Lei nº 11.648, de 2008\)](#)

§ 1º Os saques na conta corrente referida no caput deste artigo far-se-ão mediante ordem bancária ou cheque com as assinaturas conjuntas do presidente e do tesoureiro da entidade sindical. [Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976](#)

§ 2º A Caixa Econômica Federal remeterá, mensalmente, a cada entidade sindical, um extrato da respectiva conta corrente, e, quando solicitado, aos órgãos do Ministério do Trabalho. [Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976](#)

- 6.4 A Constituição Federal de 1988, Art. 149, caput, combinado com Art. 8º, inciso IV, fez previsão de contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, recepcionando os dispositivos da CLT que regulamentam a contribuição sindical.

*Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

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

*IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, **independentemente da contribuição prevista em lei;***

- 6.5 A Portaria MTE nº 488, de 24 de novembro de 2005, aprovou o modelo da Guia de Recolhimento de Contribuição Sindical Urbana – GRCSU;

*Art. 6º A CAIXA deverá encaminhar, mensalmente, para as entidades sindicais, para a Secretaria de Relações do Trabalho do MTE e para a Coordenação-Geral de Recursos do FAT - CGFAT, informações relativas ao recolhimento da contribuição sindical urbana, por meio de arquivo eletrônico e de relatório impresso, com informações relativas à arrecadação da contribuição sindical por contribuinte, por categoria, por entidade, por Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE e por Unidade da Federação, bem como um relatório anual consolidado.*

- 6.6 Em síntese, temos que a contribuição sindical urbana é um tributo de natureza parafiscal devido aos sindicatos, sujeitos ativos do tributo. Inicialmente arrecadada diretamente junto às entidades sindicais, atualmente é arrecadada pelos estabelecimentos bancários integrantes do Sistema Bancário de Arrecadação de Tributos Federais, que repassam as contribuições à Caixa Econômica Federal – CEF. A CEF mantém conta corrente em nome de cada uma das entidades sindicais beneficiárias de cota-parte do tributo e também a Conta Especial Emprego e Salário, administrada pelo MTE, prestando contas a esses agentes das movimentações mensais.

7. Se por um lado o controle social almejado pelo cidadão esbarra nas proteções conferidas às entidades sindicais pelo sigilo bancário, por outro, há o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do controle externo na arrecadação da contribuição sindical:

**TC-016.541/2003-6 (Acórdão nº 278/2004 – Plenário, DOU de 29/03/2004)**

**SUMÁRIO: DENÚNCIA CONTRA O SENGE/SC. NATUREZA TRIBUTÁRIA DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR A APLICAÇÃO DESSES RECURSOS. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS. NÃO CONHECIMENTO DA DENÚNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES PRATICADAS PELO CREA/SC. CONSTITUIÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PARA APURÁ-LAS. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO NO CREA/SC. ARQUIVAMENTO. LEVANTAMENTO DO SIGILO. CIÊNCIA AO DENUNCIANTE.**

(...)

*Registro inicialmente que a contribuição sindical é uma espécie de contribuição social, e como tal, tem natureza tributária, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal (RE 180.745/SP e RE 129.930/SP). Assim, compete ao TCU fiscalizar a aplicação desses recursos por parte dos sindicatos, conforme ficou assente no julgamento do TC 014.539/1994-4 (Acórdão 505/95 - Plenário, [Decisão nº 632/98 - Plenário](#)). Naquela oportunidade, registrou-se: "o imposto sindical, também chamado de contribuição sindical, é na verdade contribuição social criada pelos arts. 578 e seguintes da CLT, espécie de tributo referido no art. 149 da Constituição Federal..." "não compete ao TCU desenvolver sobre elas ação sistemática de fiscalização, pois a Carta Magna atribuiu essa responsabilidade ao controle interno, e não ao externo... a intervenção do TCU, no caso, está prevista somente na hipótese de ocorrer irregularidade detectada pela autoridade que liberou os recursos e apontada pelo controle interno, ou então em decorrência de denúncia"*

(...)

**TC-018.689/2009-3. (Acórdão nº 719/2010 – TCU – Plenário, DOU de 09/04/2010)**

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. MATÉRIA EM APURAÇÃO. DILIGÊNCIA À CAIXA. ALEGAÇÃO DE QUE OS DADOS SOLICITADOS ENCONTRAM-SE SOB SIGILO FISCAL. ANÁLISE DA QUESTÃO SEGUNDO JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NESTA CORTE. NATUREZA PÚBLICA DOS RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS. REITERAÇÃO DA DILIGÊNCIA À CAIXA. OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

(...)

- 5.1 Ademais, as contribuições sindicais possuem natureza pública e de acordo com a jurisprudência pacífica do TCU (item Erro: Origem da referência não encontrada), cabe a esta Corte fiscalizar a aplicação desses recursos.
- 5.2 Portanto, partindo desses entendimentos, ao gerir os recursos da contribuição sindical, a Caixa encontra-se obrigada a fornecer ao TCU os valores repassados aos Sindicatos, sob pena de impedir o exercício do controle externo por este Tribunal, uma vez que o TCU tem que dispor dos meios suficientes e necessários para exercer a missão institucional atribuída pela CF/88.

(...)

8. Não obstante o claro interesse público da questão, compreende-se que a negativa de acesso à informação foi **devidamente justificada** e encontra amparo nas exceções previstas no Art. 6º do Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012:

*Decreto nº 7724, de 16 de maio de 2012*

*Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:*

*I – às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, **bancário**, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e*

9. Contudo, há de ser destacada a ausência de dispositivos legais específicos acerca da publicidade dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical, o que não prejudica o controle externo sobre a aferição e a gestão dos tais recursos realizada pelo TCU, que já pacificou entendimento sobre a matéria, acolhe denúncias, e apura supostas irregularidades praticadas pelos agentes que atuam nesse cenário.

### **Conclusão**

10. De todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento** e **desprovimento** do recurso, uma vez que parte das informações requeridas é abrigada na proteção do sigilo bancário e outra não é de competência da entidade demandada.

11. Por fim, observamos que o recorrido descumpriu procedimentos básicos da Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, recomenda-se orientar a autoridade de monitoramento competente que reavalie os fluxos internos para assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos legais, em especial recomenda-se:

- a) Informar em suas respostas ao cidadão a autoridade que tomou a decisão, a possibilidade de recurso, o prazo para propor o recurso e a autoridade competente para apreciar o recurso;

**ISABELLA BRITO**

Analista Administrativo

**D E C I S Ã O**

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 99902.001260/2013-29, direcionado à CEF – Caixa Econômica Federal.

**JOSÉ EDUARDO ROMÃO**  
Ouvidor-Geral da União



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
Controladoria-Geral da União  
**Folha de Assinaturas**

---

**Documento:** PARECER nº 977 de 02/04/2014

**Referência:** PROCESSO nº 99902.001260/2013-29

**Assunto:** Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.

---

**Signatário(s):**

JOSE EDUARDO ELIAS ROMAO  
Ouvidor  
Assinado Digitalmente em 02/04/2014

---

**Relação de Despachos:**

À consideração superior.

ISABELLA BRITO  
ANALISTA ADMINISTRATIVO  
Assinado Digitalmente em 28/03/2014

---