

LIBERDADE SINDICAL: O MODELO IDEAL

Davi Furtado Meirelles¹

RESUMO: A liberdade sindical, como modelo a ser implementado, constitui o objetivo de um sistema de organização sindical mais democrático e representativo. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) a estimula através de seu mais importante tratado sobre temas relacionados ao trabalho: a Convenção nº 87.

O Brasil jamais ratificou essa Convenção, ainda que nossa atual Constituição Federal expressamente determine que “*é livre a associação profissional ou sindical*”, conforme o *caput* do seu artigo 8º. Ocorre que alguns impeditivos para uma liberdade sindical plena foram mantidos na nossa estrutura atual. Podemos destacar quatro deles: a unicidade sindical, o sistema confederativo e seu conceito de enquadramento, a contribuição sindical obrigatória e o poder normativo da justiça do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: liberdade sindical – Convenção 87 da OIT – modelo sindical livre – autonomia sindical – sindicato livre

KEY WORDS: *freedom of association – ILO Convention 87 – trade union freedom model – range trade union – free trade unions*

O mais importante tratado internacional de direito do trabalho acaba de comemorar seu 60º aniversário de aprovação sem, contudo, até a presente data, merecer ratificação por parte do Brasil. A Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito de sindicalização, foi consagradamente aprovada na 31ª Conferência Internacional do Trabalho, em São Francisco, nos Estados Unidos, no ano de 1948, com vigência no plano internacional a partir de 1950².

Numa leitura preliminar, parece-nos que não há incompatibilidades intransponíveis entre as regras daquela norma internacional e o modelo sindical adotado pelo Brasil. A começar pelo seu artigo 2º³, que trata da constituição de sindicatos sem necessidade de autorização

¹ Desembargador federal do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região – São Paulo (TRT-SP). Mestre em Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor da Escola Paulista de Direito (EPD) e da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC). Foi advogado e coordenador do Departamento Jurídico do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

² Arnaldo Süssekind, “Convenções da OIT”, p. 467.

³ Art. 2º – Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

prévia, vê-se que a regra é condizente com o inciso I do artigo 8^o 4 de nosso Diploma Maior, que apenas exige o registro sindical junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, já que a este compete a fiscalização e verificação da unicidade sindical⁵.

Aliás, não se deve confundir a exigência de registro prévio para a existência jurídica de uma entidade com autorização para a sua constituição. A antiga carta sindical, prevista no revogado artigo 520⁶ da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esta sim uma exigência para o reconhecimento da personalidade sindical, funcionava como uma certidão de nascimento dos sindicatos. Atualmente, ao Ministério do Trabalho e Emprego compete apenas a incumbência de receber e arquivar esse registro, para fins cadastrais e de verificação da unicidade, fornecendo, em contrapartida, uma certidão desse registro.

Não pode, em hipótese alguma, o Ministério do Trabalho e Emprego promover atos de recusa do registro, de deliberação sobre o fornecimento ou não da certidão referida, de decisão sobre possíveis impugnações por entidades sindicais já existentes que se sintam prejudicadas, quer por coincidência de base territorial, quer por identidade de categoria. Se assim agir, estará interferindo na vida interna dos sindicatos, afrontando diretamente o já mencionado inciso I do artigo 8^o 7 da Constituição Federal.

O dever do Ministério do Trabalho e Emprego, ao receber o pedido de depósito do registro sindical, é dar conhecimento público desse pedido, para que os interessados (ou prejudicados) possam tomar as medidas que entenderem devidas. Se houver impugnação ou contestação ao registro sindical, a controvérsia deve ser levada ao Judiciário, cuja competência atual, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, é da justiça do trabalho (artigo 114, inciso III, da CF⁸).

Essa liberdade de organização interna está condizente, também, com o artigo 3^o 9 do tratado internacional em análise. Por esse dispositivo, os sindicatos, tanto profissionais quanto econômicos, possuem o legítimo direito de elaborar estatutos, regulamentos administrativos,

⁴ Art. 8^o – É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

⁵ Segundo entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF), através da Súmula nº 677, “até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.”.

⁶ Art. 520 – Reconhecida como sindicato a associação profissional, ser-lhe-á expedida carta de reconhecimento, assinada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a representação econômica ou profissional, conferida e mencionada a base territorial outorgada.

⁷ Dispositivo já transcrito anteriormente.

⁸ Art. 114 – Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

III – as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

⁹ Art. 3^o – 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

de eleger seus representantes e de organizar a sua gestão, sua atividade e seu programa de ação, sendo que as autoridades públicas não podem intervir para limitar esse direito.

Conforme já manifestado anteriormente¹⁰, não nos parece haver dúvidas de que, desde a Constituição da República de 1988, toda a vida de um sindicato, seja ele de categoria econômica ou profissional, no que diz respeito a sua constituição, extinção, organizações gerencial, administrativa e financeira, número de dirigentes, processo eleitoral, duração de mandato, base territorial, atividades abrangidas pela categoria, sindicalização, formas de custeio etc., deve estar definida e regulamentada no seu estatuto sindical.

Portanto, as regras inseridas na CLT relativas à constituição dos sindicatos (artigos 515 a 521), associação em sindicatos, prerrogativas e deveres dos sindicatos (artigos 511 a 514), administração dos sindicatos (artigos 522 a 528), eleições sindicais (artigos 529 a 532), fiscalização e gestão financeira dos sindicatos (artigos 548 a 552), que permitiam a intervenção estatal — mediante o Ministério do Trabalho, que tinha poderes de fiscalizar, administrar, controlar o processo eleitoral, destituir diretorias, nomear interventores, dentre outras formas de ingerência —, não mais são condizentes com o princípio de liberdade de organização sindical, ainda que restrito ao campo interno.

Dessa forma, a CLT, que trazia nos seus artigos 511 a 610¹¹ uma forte carga de intervenção estatal nas relações coletivas de trabalho, teve muitos desses dispositivos em total incompatibilidade com a nova realidade constitucional, chegando a ocorrer a revogação ou derrogação (revogação parcial) de muitos deles.

Voltando à análise das normas inseridas na Convenção nº 87 da OIT, também os artigos 4º¹² e 5º¹³ estão em sintonia com o nosso ordenamento jurídico atual, na medida em que as entidades sindicais não mais podem ser suspensas ou dissolvidas administrativamente, e os nossos sindicatos têm liberdade para se filiarem a federações, confederações, centrais sindicais e organizações internacionais.

Como se pode notar até aqui, não parece haver obstáculos no modelo sindical brasileiro capazes de impedir a ratificação da Convenção nº 87 da OIT. O próprio *caput*¹⁴ do artigo 8º da

¹⁰ Artigo de nossa autoria: “Um Novo Modelo Sindical para o Brasil”, publicado no Suplemento Trabalhista da LTr nº 102/03, p. 459 a 463, e no Síntese Jornal, nº 78, de agosto de 2003, p. 17 a 20.

¹¹ Para uma análise mais detalhada sobre os dispositivos consolidados que tratam da organização sindical (título V da CLT), ver: “CLT Interpretada – Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo”, p. 415 a 525.

¹² Art. 4º – As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

¹³ Art. 5º – As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

¹⁴ Não devemos esquecer que a lógica jurídica na interpretação de um dispositivo qualquer, seja ele constitucional ou infraconstitucional, indica que a imperatividade da norma deve partir do seu *caput*, estando ali presente a sua finalidade, a sua importância maior, aquilo que o legislador quis regular. Os parágrafos servem para excepcionar ou detalhar a regra geral disposta no *caput*. Da mesma forma, os incisos e alíneas, quase sempre, são utilizados para taxar ou exemplificar situações oriundas do *caput*.

nossa Constituição não deixa dúvidas quanto à liberdade sindical ali disposta, ao rezar que “*é livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte*”. O problema começa com essa derradeira expressão: “*observado o seguinte*”.

Realmente, alguns dos incisos daquele dispositivo constitucional viciaram a plena liberdade sindical que o seu *caput* pareceu indicar. E o artigo 8º¹⁵ da Convenção nº 87 é bem claro ao afirmar que a legislação nacional não pode prejudicar e nem ser aplicada para prejudicar a liberdade sindical prevista na mesma Convenção.

Ou seja, o que podemos afirmar com certeza é que a liberdade sindical adotada pelo nosso sistema diz respeito apenas à organização interna dos sindicatos. No campo da inter-relação entre os entes sindicais, e entre esses e seus representados, algumas regras cogentes seriam incompatíveis com o ideal de liberdade preconizado pelo tratado internacional em apreço. Destacariamos quatro desses obstáculos. Três deles estão dispostos nos incisos do artigo 8º da Lei Fundamental.

Começemos pela unicidade sindical, prevista no inciso II¹⁶. Considerado um dos principais entraves para a plena liberdade sindical, o princípio da unicidade não permite a constituição de mais de uma entidade sindical numa mesma base territorial — que compreende, como área mínima, um município. Esse monopólio de representação, no entanto, não tem sido capaz de impedir a constituição de novos sindicatos, ou mesmo o desmembramento de categorias já organizadas em entidades preexistentes. São várias as decisões judiciais¹⁷ nesse sentido.

Para entendermos esse fenômeno, precisamos partir da definição de base territorial, que compreende o limite de espaço em que pode atuar determinada entidade sindical. Pela regra constitucional acima vista, basta ser respeitada a área mínima de um município, que a superposição de entidades sindicais na base territorial não estará configurada. Ou seja, o Judiciário tem sido receptivo à tese de desmembramento de categorias pelo critério territorial, desde que um dos entes (o preexistente ou o novo) mantenha ao menos a área de um município.

Podemos afirmar, assim, que, a continuar prevalecendo esse posicionamento em nossos pretórios trabalhistas, a tendência de extinção de sindicatos nacionais, estaduais, regionais ou intermunicipais é uma possibilidade que não pode ser ignorada. Já são inúmeros os conflitos judiciais nesse campo.

¹⁵ Art. 8º – 1. No exercício dos direitos que lhe são reconhecidos pela presente convenção, os trabalhadores, os empregadores e suas respectivas organizações deverão da mesma forma que outras pessoas ou coletividades organizadas, respeitar a lei.

2. A legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas pela presente Convenção.

¹⁶ Art. 8º – É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município;

¹⁷ No TST, Proc. nº RR-137/2005-004-10-00.0, Proc. nº RR-2150/2005-101-08-00.1, Proc. nº RODC 20205/2003-000-02-00.1; no TRT/SP (2ª Região), Proc. nº 00730-2007-068-02-00-9; no TRT/PR (9ª Região), Proc. nº 78017-2005-071-09-00-3 — para citar apenas algumas decisões.

Essa possibilidade tem estimulado alguns sindicatos de base maior que um município a constituírem um novo ente sindical em cada um dos municípios que compõem a base territorial original, com a finalidade única de garantir a unidade da categoria e evitar que “aventureiros” venham tentar dividi-la no futuro. Assim, estão nascendo muitos “sindicatos de gaveta”, cuja existência está apenas no papel, sem qualquer ação sindical concreta, colaborando para o crescente aumento no número de sindicatos registrados no Ministério do Trabalho e Emprego¹⁸.

Aliás, apesar de o dispositivo constitucional focar que a regra da unicidade vale para entidades sindicais de quaisquer graus (sindicatos, federações e confederações), o certo é que temos assistido ao nascimento de várias associações de grau superior, principalmente no caso de federações, sem prejuízo de entes já constituídos naquele âmbito de representação.

Como a caracterização da unicidade sindical parte do conceito de base territorial, que acima explicitamos, se uma federação é constituída com o número mínimo de sindicatos exigidos (cinco, segundo o *caput* do artigo 534¹⁹ da CLT), e eles passam a não mais compor a federação preexistente, a federação preexistente continuará existindo, desde que mantenha ao menos cinco sindicatos daquela categoria. É a inteligência do parágrafo 1º²⁰ do dispositivo consolidado ora analisado.

Significa dizer que, se as bases territoriais dos sindicatos de uma mesma categoria não são coincidentes, poderá haver mais de uma federação daquela categoria, num âmbito estadual, por exemplo (lembrando que a maioria das federações reconhecidas englobam a base territorial estadual). A nova federação representa os sindicatos que a ela aderiram, enquanto a antiga federação (preexistente) representa todos os demais sindicatos daquela categoria, além dos inorganizados em sindicatos naquele âmbito de representação.

Essa situação já é real em algumas categorias. No Estado de São Paulo, por exemplo, desde 1993 temos conhecimento²¹ da existência da Federação dos Metalúrgicos da CUT, criada com a iniciativa de vários dos mais importantes sindicatos da categoria no Estado, que passou a coexistir com a antiga Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, que continuou representando os demais sindicatos que não aderiram à nova entidade sindical.

A mesma regra vale para as confederações, muito embora não haja, nesse caso, autorização legal expressa, ao contrário das federações.

¹⁸ Na data de 14 de abril de 2009, o *site* do Ministério do Trabalho e Emprego (www.mte.gov.br), contabilizava 12.312 sindicatos com registro ativo, sendo 8.346 da categoria profissional e 3.966 da categoria econômica. Porém, é corrente a informação de que, levando em consideração os sindicatos que atuam na informalidade, sem o registro reconhecido pelo MTE, o número de entidades sindicais está em torno de 20 mil.

¹⁹ Art. 534 – É facultado aos Sindicatos, quando em número não inferior a 5 (cinco), desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação.

²⁰ Parágrafo 1º – Se já existir federação no grupo de atividades ou profissões em que deva ser constituída a nova entidade, a criação desta não poderá reduzir a menos de 5 (cinco) o número de Sindicatos que àquela devam continuar filiados.

²¹ Os fatos narrados baseiam-se em experiência própria, pois estivemos envolvidos no processo de criação daquela federação, em 1993, na qual permanecemos prestando serviços jurídicos até 1998.

Mas, a unicidade sindical também não tem impedido que o desmembramento se dê por critério de especificidade. Basta invocar uma situação qualquer, mais especial, que possa justificar a existência do novo ente, para o Judiciário Trabalhista²² autorizar a sua criação.

A autorização, desta feita, é dada pelos artigos 570, *caput* e parágrafo único, e 571 da CLT²³. Como a antiga Comissão do Enquadramento Sindical, mencionada nos dispositivos celetizados, não mais existe — já que significaria a interferência estatal na organização sindical, vedada pelo já estudado inciso I do artigo 8º²⁴ constitucional —, os critérios de especificidade não são objetivos e dependem da interpretação em cada caso concreto.

Portanto, baseado no próprio conceito de categoria, é possível o desmembramento de sindicatos, agrupando no novo ente sindical as profissões ou atividades similares ou conexas, desde que comprovem especificidade de atuação em relação ao sindicato preexistente.

Certo é que, mesmo com unicidade obrigatória, estamos vivendo a era da proliferação de sindicatos, de fragmentação de categorias, o que, por vezes, tem contribuído para o enfraquecimento cada vez maior dos nossos sindicatos.

É interessante notar que países que adotam o princípio de liberdade total de associação sindical²⁵ independentemente do critério de categoria ou de base territorial mínima quase sempre apresentam uma quantidade bem inferior à do Brasil no número de sindicatos. Alguns nem chegam às centenas, ficando no campo das dezenas. Não são países que adotam o princípio da pluralidade sindical, que, ao contrário do que muitos pensam, não implica na tão sonhada liberdade sindical. A pluralidade sindical significa a situação contrária à da unicidade sindical, ou seja, a possibilidade de haver mais de um sindicato representativo de determinada categoria (profissional ou econômica) por imposição legal.

Não é isso o que a Convenção nº 87 da OIT prega. O tratado que nos propomos analisar considera liberdade sindical a possibilidade de haver o pluralismo ou a unidade sindical, mas sempre pela vontade espontânea dos interessados, sem qualquer imposição da lei.

²² Ver processos relacionados na nota 16.

²³ Art. 570 – Os Sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias econômicas ou profissionais, específicas, na conformidade da discriminação do quadro de atividades e profissões a que se refere o art. 577 ou segundo as subdivisões que, sob proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, de que trata o art. 576, forem criadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Parágrafo Único – Quando os exercentes de quaisquer atividades ou profissões se constituírem, seja pelo número reduzido, seja pela natureza mesma dessas atividades ou profissões, seja pelas afinidades existentes entre elas, em condições tais que se possam sindicalizar eficientemente pelo critério de especificidade de categoria, é-lhes permitido sindicalizar-se pelo critério de categorias similares ou conexas, entendendo-se como tais as que se acham compreendidas nos limites da cada grupo constante do Quadro de Atividades e Profissões.

Art. 571 – Qualquer das atividades ou profissões concentradas na forma do parágrafo único do artigo anterior poderá dissociar-se do Sindicato principal, formando um Sindicato específico, desde que o novo Sindicato, a juízo da Comissão do Enquadramento Sindical, ofereça possibilidade de vida associativa regular e de ação sindical eficiente.

²⁴ Dispositivo já transcrito anteriormente.

²⁵ França, Inglaterra, Alemanha, EUA, citados por Maurício Godinho Delgado em: “Direito Coletivo do Trabalho”, p. 67.

Portanto, não podemos confundir os conceitos. Enquanto unidade sindical é buscada espontaneamente, segundo interesses afins, a unicidade sindical é imposta por lei. E o pluralismo sindical pode significar tanto a existência de vários sindicatos por vontade dos interessados, quanto a obrigatoriedade legal de que eles se estabeleçam.

Por que, então, o Judiciário Trabalhista²⁶ vem autorizando a criação de sindicatos, quer por critérios de base territorial mínima, quer por especificidade de categoria, colaborando para o fenômeno do desmembramento?

Parece-nos que o magistrado brasileiro deu maior importância ao princípio insculpido no *caput* do artigo 8º da Constituição, de que, como regra geral, “*é livre a associação profissional ou sindical*”. Conforme comentamos na nota 14 (rodapé), no início da abordagem desse tópico, essa é a melhor lógica de interpretação jurídica.

Assim, na realidade brasileira, a unicidade sindical vem sendo quebrada dia a dia, já não podendo ser destacada como um obstáculo intransponível para respirarmos os ares de liberdade sindical que a Convenção nº 87 poderá nos proporcionar.

Já que abordamos o enquadramento sindical e o conceito de categoria, aproveitamos para destacar o que seria o segundo impeditivo para a liberdade sindical plena desejada. Trata-se da oficialização do sistema confederativo na estrutura sindical brasileira.

Ao permitir a instituição de uma contribuição para o seu custeio, o inciso IV do artigo 8º²⁷ da CF fez menção direta a esse sistema, trazendo-o para o reconhecimento constitucional, verticalizando em três graus diferentes a organização das entidades sindicais, sempre levando em conta o enquadramento por categoria.

Dessa forma, os interessados (trabalhadores ou empregadores) podem se agrupar segundo o conceito de categoria (funções ou atividades idênticas, similares ou conexas)²⁸, em sindicatos (1º grau ou grau inferior), em federações (2º grau ou grau médio) e em confederações (3º grau ou grau superior).

²⁶ Ressalve-se que, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 45/2004 entrar em vigência, a justiça comum vinha decidindo no mesmo sentido.

²⁷ 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;

²⁸ As definições de categoria econômica e de categoria profissional são dadas pelos parágrafos 1º e 2º do artigo 511 da CLT, nos seguintes termos:

Art. 511 – É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

Parágrafo 1º – A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

Parágrafo 2º – A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

As federações e, em maior proporção, as confederações acabam agrupando, sempre, sindicatos de categorias nem sempre idênticas, ao contrário, cada vez mais próximas de situações apenas similares ou de conexão. Mal comparando, é como um guarda-chuva, que pode proteger um número maior de pessoas, a depender do seu tamanho. Ou mesmo de um funil, que tem sua borda a mais larga possível (como seria a confederação) para caber um volume maior da substância despejada, afinilando até chegar numa passagem mais estreita (como seria o sindicato).

Invocando um exemplo prático, de fácil compreensão, tem-se que os vários sindicatos patronais espalhados pelo país, representando os mais diversos setores da indústria brasileira (metalurgia, química, alimentação, vestuário, papel e celulose etc.), são organizados por categorias econômicas, mas quase sempre se vinculam a uma única federação do ramo industrial²⁹, ou finalmente, em âmbito nacional, à Confederação Nacional da Indústria, a toda poderosa CNI.

Pois bem, essa obrigatoriedade de agrupamento segundo critérios de categoria tem causado algumas distorções na nossa realidade sindical. Algumas categorias que não compõem a principal se vêem sub-representadas e, por vezes, completamente abandonadas por ocasião do processo de negociação coletiva para a composição de novas condições coletivas de trabalho. São as chamadas categorias diferenciadas, assim definidas pelo parágrafo 3º do artigo 511³⁰ da CLT.

Considerando essa condição de representação, não é incomum nos depararmos com determinadas empresas que possuem trabalhadores representados por dezenas de sindicatos profissionais. Na prática, apenas um desses sindicatos tem atuação sindical: o da categoria preponderante. É ele o sindicato que, na realidade, representa os trabalhadores de determinada empresa. É nele que o trabalhador daquela empresa confia e busca orientação. Os benefícios decorrentes da negociação coletiva são aplicados a esses trabalhadores chamados diferenciados, quase sempre em decorrência da presença do sindicato da categoria principal no processo negocial.

Porém, por ocasião do recolhimento das contribuições sindicais, quaisquer que sejam elas, cada sindicato de categoria diferenciada aparece para receber o seu quinhão. Essa distorção está criada por essa forma engessada de organização sindical, que não permite o agrupamento dos interessados por ramo de atividade, levando em conta a atividade preponderante.

Entendemos que certas categorias diferenciadas realmente justificam sua existência num ente sindical próprio, dadas a certas situações muito especializadas vivenciadas por profissionais da mesma área, como é o caso dos médicos e dos advogados, a título de exemplo.

Mas outras categorias diferenciadas não têm nenhuma razão para sua organização própria,

²⁹ A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) é um exemplo clássico da organização sindical no chamado sistema confederativo.

³⁰ Art. 511 – É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

Parágrafo 3º – Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

como no caso das secretárias (ou secretários, por que não?). Com todo o respeito que merecem esses trabalhadores, responsáveis pela vida profissional de inúmeros executivos, diretores, gerentes etc., mas essa será sempre uma atividade de apoio, que não justificaria ter um sindicato próprio. Deveriam ser englobados pela atividade principal na empresa onde trabalham. Assim, a secretária (ou o secretário) de uma indústria metalúrgica seria da categoria metalúrgica. Se transferisse o seu mister para uma indústria química, passaria a compor a categoria dos químicos. Se viesse prestar a mesma atividade num estabelecimento bancário, integraria a categoria bancária. E assim por diante.

Todavia, não é assim que a legislação brasileira prevê e, muitas vezes, esses profissionais ou ficam à margem de regulamentação de condições coletivas de trabalho, ou contam com a benevolência do empregador, que estende tais benefícios a eles.

Essa forma de enquadramento sindical, levando em conta esse conceito de categoria, aliada à obrigatoriedade de se respeitar o sistema confederativo, conforme já ressaltamos, engessa a forma de organização sindical e não permite a sua flexibilização no momento do agrupamento. Fere, portanto, a liberdade de criação de sindicatos no modelo proposto pela Convenção nº 87 da OIT, que não admite esse tipo de impeditivo.

É essa a razão principal para impedir que as centrais sindicais, que são organizadas de forma horizontal, levando em consideração um número expressivo de categorias diferentes, viessem a ter reconhecimento jurídico e personalidade sindical na estrutura brasileira.

Centrais sindicais reconhecidamente representativas, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical e a União Geral dos Trabalhadores (UGT) — fruto da união recente da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), da Social Democracia Sindical (SDS) e da Central Autônoma de Trabalhadores (CAT) —, não tinham personalidade sindical, não podiam representar seus filiados administrativa ou judicialmente, e constituíam-se em meras organizações políticas, não governamentais (ONGs), como qualquer outra associação civil sem fins lucrativos definida na legislação comum.

Somente com a Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, as centrais foram formalmente reconhecidas, ainda assim como organizações gerais de trabalhadores, conforme reza o *caput* do artigo 1º³¹ da mencionada lei, não compondo o sistema confederativo, já que são consideradas incompatíveis com ele, mas acima dele³².

Mas, nem mesmo essa rigidez da nossa legislação sindical tem impedido que categorias diferenciadas sejam representadas pelo sindicato da atividade preponderante, conforme algumas decisões já colacionadas na justiça do trabalho³³, assim como o sistema confederativo, especifi-

³¹ Art. 1º — A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas: ...

³² Sobre esse tema, ver artigo de nossa autoria: "Apontamentos sobre o Reconhecimento Formal das Centrais Sindicais", em *Revtrm* — Revista Trimestral e Órgão Oficial do TRT da 2ª Região — SP, Editora LTr, setembro de 2008, p. 301 a 305, e *Revista LTr* nº 2, de fevereiro de 2009, p. 179 a 181.

³³ No TST, Proc. nº RODC-20080/2003-000-020-00.0 e Proc. nº AIRR-721/2005-002-13-40.9, para citar apenas algumas decisões.

camente na categoria profissional, está fadado ao ostracismo com o reconhecimento jurídico das centrais sindicais, que são muito mais representativas, atuantes e possuidoras de força política.

Pode-se dizer, assim, que também esse impeditivo não se reveste de força suficiente para impedir a liberdade sindical buscada na Convenção nº 87 da OIT.

Passemos ao terceiro obstáculo, pois.

Talvez o ponto mais polêmico seja a manutenção da famigerada contribuição sindical obrigatória, mesmo após a nova ordem constitucional de 1988.

Previsto e regulamentado nos artigos 578 a 610 da CLT, o chamado imposto sindical passou a ter reconhecimento constitucional quando o já analisado inciso IV do artigo 8º, na sua parte final³⁴, fez menção expressa a ele (“... *independentemente da contribuição prevista em lei;*”).

Vamos lembrar um pouco de qual contribuição estamos tratando. O imposto sindical, no caso das categorias profissionais, corresponde a um dia de trabalho, e é descontado de todos os empregados, anualmente, no mês de março, independentemente de haver ou não associação à entidade sindical. No caso das categorias econômicas, o valor da contribuição estará vinculado ao capital social de cada empresa.

Do total arrecadado em relação à contribuição sindical das empresas, 60% do valor são repassados ao sindicato respectivo, 15% são destinados à federação da mesma categoria, 5% à confederação e os restantes 20% vão para o Ministério do Trabalho e Emprego, que os administra através de uma “Conta Especial Emprego e Salário” (artigo 589, inciso I, da CLT³⁵).

Com o reconhecimento das centrais sindicais pela Lei nº 11.648/2008, do montante da contribuição sindical dos trabalhadores, 10% foram destinados a elas, ficando, em tal caso, o Ministério do Trabalho com 10%, e não 20%, como no caso da contribuição sindical das empresas (inciso II do mesmo dispositivo celetizado³⁶).

³⁴ Dispositivo já transcrito anteriormente.

³⁵ Art. 589 – Da importância da arrecadação da contribuição sindical serão feitos os seguintes créditos pela Caixa Econômica Federal, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho:

I – para os empregadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 15% (quinze por cento) para a federação;
- c) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e
- d) 20% (vinte por cento) para a “Conta Especial Emprego e Salário”;

³⁶ II – para os trabalhadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 10% (dez por cento) para a central sindical;
- c) 15% (quinze por cento) para a federação;
- d) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e
- e) 10% (dez por cento) para a “Conta Especial Emprego e Salário”;

No caso das centrais sindicais, há necessidade de indicação pelos sindicatos profissionais para fins de repasse do montante arrecadado, conforme a previsão do novo parágrafo 1º³⁷ do mesmo artigo 589 consolidado, caso contrário, o Ministério do Trabalho e Emprego continua receptor dos 20% anteriormente previstos (artigo 590, parágrafo 4º, da CLT³⁸).

Como tem natureza tributária, o imposto sindical é devido integralmente em qualquer circunstância e não há como sonegá-lo. Inclusive, os artigos 598 a 600 da CLT tratam das penalidades para os casos de não recolhimento ou de recolhimento com atraso, muito embora o Ministério do Trabalho e Emprego não mais possa aplicar as multas ali especificadas, as quais, apenas, são utilizadas como referência para o Judiciário.

Dessa forma, como o recolhimento é integral, os artigos 590 e 591 da CLT disciplinam sobre a destinação da parcela do imposto sindical, no caso de uma entidade inexistente, seja ela um sindicato, uma federação, uma confederação, uma central sindical, ou mesmo todas elas concomitantemente.

Assim, inexistindo sindicato, mas havendo federação e confederação da mesma categoria, a parcela de 60% é repassada à federação (artigo 591, *caput*³⁹). Nesse caso, as parcelas de 5% e de 15%, destinadas originalmente à confederação e à federação, serão repassadas integralmente à confederação daquela categoria (artigo 591, parágrafo único⁴⁰).

Inexistindo confederação, mas havendo sindicato e federação da mesma categoria, a parcela de 5% é repassada à federação (artigo 590, *caput*⁴¹). E, inexistindo sindicato, federação, confederação ou central sindical (essa última, no caso da categoria profissional), o valor total arrecadado deverá ser recolhido para a “Conta Especial Emprego e Salário” do Ministério do Trabalho (artigo 590, parágrafo 3º⁴²).

Para não restar dúvida quanto à natureza tributária da contribuição sindical obrigatória, a mesma é devida ainda que não tenha havido contratação formal do empregado no mês destinado ao desconto na sua folha de pagamento (março), conforme imperativo do artigo 602, *caput* e parágrafo único, da CLT⁴³.

³⁷ Parágrafo 1º – O sindicato de trabalhadores indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a central sindical a que estiver filiado como beneficiária da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos previstos neste artigo.

³⁸ Art. 590 – Inexistindo confederação, o percentual previsto no art. 589 desta Consolidação caberá à federação representativa do grupo.

Parágrafo 4º – Não havendo indicação de central sindical, na forma do parágrafo 1º do art. 589 desta Consolidação, os percentuais que lhe caberiam serão destinados à “Conta Especial Emprego e Salário”.

³⁹ Art. 591 – Inexistindo sindicato, os percentuais previstos na alínea *c* do inciso I e na alínea *d* do inciso II do *caput* do art. 589 desta Consolidação serão creditados à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

⁴⁰ Parágrafo Único – Na hipótese do *caput* deste artigo, os percentuais previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso I e nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* do art. 589 desta Consolidação caberão à confederação.

⁴¹ Art. 590 – Inexistindo confederação, o percentual previsto no art. 589 desta Consolidação caberá à federação representativa do grupo.

⁴² Parágrafo 3º – Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição sindical será creditada, integralmente, à “Conta Especial Emprego e Salário”.

⁴³ Art. 602 – Os empregados que não estiverem trabalhando no mês destinado ao desconto da contribuição sindical serão descontados no primeiro mês subsequente ao do reinício do trabalho.

Parágrafo Único – De igual forma se procederá com os empregados que forem admitidos depois daquela data e que não tenham trabalhado anteriormente nem apresentado a respectiva quitação.

Aliás, a necessidade de comprovação de quitação dessa contribuição é fundamental para que não ocorra pagamento em duplicidade. A prova do desconto será o recibo de pagamento com o valor descontado, exigência presente no artigo 601 consolidado⁴⁴, justamente para que não haja um novo desconto.

O artigo 606 da CLT⁴⁵ prevê, inclusive, a possibilidade de ação executiva para a cobrança judicial da contribuição sindical obrigatória, tendo como competência jurisdicional, hoje, a justiça do trabalho, em face da Emenda Constitucional nº 45/2004. Porém, para poder cobrar o imposto sindical, as entidades sindicais, obrigatoriamente, devem publicar edital, com a finalidade de dar conhecimento às empresas das respectivas categorias (artigo 605 da CLT⁴⁶).

Comprovando, mais uma vez, sua natureza jurídica de tributo, a contribuição sindical obrigatória é vinculada aos benefícios especificados no artigo 592⁴⁷ consolidado, que os sindicatos estão obrigados a conceder a todos os integrantes da categoria (associados ou não). Interessante notar que as federações, as confederações e as centrais sindicais têm liberdade maior na aplicação do que foi arrecadado, de acordo com a previsão estatutária (artigo 593 da CLT⁴⁸).

⁴⁴ Art. 601 – No ato da admissão de qualquer empregado, dele exigirá o empregador a apresentação da prova de quitação da contribuição sindical.

⁴⁵ Art. 606 – Às entidades sindicais cabe, em caso de falta de pagamento da contribuição sindical, promover a respectiva cobrança judicial, mediante ação executiva, valendo como título de dívida a certidão expedida pelas autoridades regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

⁴⁶ Art. 605 – As entidades sindicais são obrigadas a promover a publicação de editais concernentes ao recolhimento da contribuição sindical, durante 3 (três) dias, nos jornais de maior circulação local e até 10 (dez) dias da data fixada para depósito bancário.

⁴⁷ Art. 592 – A contribuição sindical, além das despesas vinculadas à sua arrecadação, recolhimento e controle, será aplicada pelos sindicatos, na conformidade dos respectivos estatutos, visando aos seguintes objetivos:

I – sindicatos de empregadores e de agentes autônomos: a) assistência técnica e jurídica; b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica; c) realização de estudos econômicos e financeiros; d) agência de colocação; e) cooperativas; f) bibliotecas; g) creches; h) congressos e conferências; i) medidas de divulgação comercial e industrial no País, e no estrangeiro, bem como em outras tendentes a incentivar e aperfeiçoar a produção nacional; j) feiras e exposições; l) prevenção de acidentes de trabalho; m) finalidades desportivas.

II – Sindicatos de empregados: a) assistência jurídica; b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica; c) assistência à maternidade; d) agências de colocação; e) cooperativas; f) bibliotecas; g) creches; h) congressos e conferências; i) auxílio funeral; j) colônias de férias e centros de recreação; l) prevenção de acidentes de trabalho; m) finalidades desportivas e sociais; n) educação e formação profissional; o) bolsas de estudo.

III – Sindicatos de profissionais liberais: a) assistência jurídica; b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica; c) assistência à maternidade; d) bolsas de estudo; e) cooperativas; f) bibliotecas; g) creches; h) congressos e conferências; i) auxílio funeral; j) colônias de férias e centros de recreação; l) estudos técnicos e científicos; m) finalidades desportivas e sociais; n) educação e formação profissional; o) prêmios por trabalhos técnicos e científicos.

IV – Sindicatos de trabalhadores autônomos: a) assistência técnica e jurídica; b) assistência médica, dentária, hospitalar e farmacêutica; c) assistência à maternidade; d) bolsas de estudo; e) cooperativas; f) bibliotecas; g) creches; h) congressos e conferências; i) auxílio funeral; j) colônias de férias e centros de recreação; l) educação e formação profissional; m) finalidades desportivas e sociais.

Parágrafo 1º – A aplicação prevista neste artigo ficará a critério de cada entidade, que para tal fim, obedecerá, sempre, às peculiaridades do respectivo grupo ou categoria, facultado ao Ministro do Trabalho permitir a inclusão de novos programas, desde que assegurados os serviços assistenciais fundamentais da entidade.

Parágrafo 2º – Os Sindicatos poderão destacar, em seus orçamentos anuais, até 20% (vinte por cento) dos recursos da contribuição sindical para o custeio das suas atividades administrativas, independentemente de autorização ministerial.

Parágrafo 3º – O uso da contribuição sindical prevista no parágrafo 2º não poderá exceder do valor total das mensalidades sociais consignadas nos orçamentos dos sindicatos, salvo autorização expressa do Ministro do Trabalho.

⁴⁸ Art. 593 – As percentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior e às centrais sindicais serão aplicadas de conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos.

É de se notar que, dentre os benefícios vinculados à contribuição sindical obrigatória, não está inserida aquela que é a principal função de um ente sindical, a finalidade maior da sua existência, qual seja, a negociação coletiva. As despesas decorrentes do processo negocial, em qualquer âmbito ou nível de atuação, não são cobertas, obrigatoriamente, pelo que é arrecadado com o recolhimento do imposto sindical.

Daí, com o revigoramento do processo de negociação coletiva no Brasil, ocorrido principalmente no final da década de 1970 e início da de 1980, com o surgimento do chamado “novo sindicalismo” na região do ABC paulista⁴⁹, os sindicatos sentiram a necessidade de criar outras formas de custeio sindical para a cobertura das despesas com as campanhas salariais e outras conquistas advindas com o processo de contratação coletiva⁵⁰.

A chamada contribuição assistencial surgiu neste contexto. Conhecida, ainda, por várias outras denominações —, como contribuição negocial, contribuição de negociação, taxa negocial, taxa assistencial, contribuição de revigoramento sindical — tem a finalidade única de custear o processo de negociação coletiva.

A autorização legal para a sua instituição e cobrança vem da alínea “e” do artigo 513 da CLT⁵¹, que, aliás, expressamente permite que a mesma se destine a toda a categoria (associados ou não), o que entendemos absolutamente justo, na medida em que os instrumentos coletivos (acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho) advindos do processo de negociação coletiva são aplicados a todos os integrantes da categoria, pois o Brasil adota a eficácia *erga omnes*, que não permite a discriminação entre associados e não associados.

Como não há uma regulamentação específica sobre essa forma de custeio sindical, o valor e a forma de arrecadação devem constar nos acordos coletivos ou convenções coletivas de trabalho, ou ainda nos laudos arbitrais ou nas sentenças normativas proferidas nos dissídios coletivos econômicos quando a negociação coletiva de trabalho restar infrutífera.

Na Constituição Federal de 1988, quando um novo modelo sindical foi adotado no Brasil, uma outra forma de contribuição foi criada, denominada confederativa, conforme previsão no inciso IV do artigo 8º⁵².

⁴⁹ Para conhecer e entender a importância desse período histórico para as transformações sindicais no Brasil, ver: “Negociação Coletiva de Trabalho: A Experiência dos Metalúrgicos do ABC”, especialmente p. 123 e ss.

⁵⁰ Enquanto o termo negociação coletiva pressupõe todos os atos preparatórios, procedimentos, meios e instrumentos necessários para a promoção do entendimento entre as partes envolvidas (no caso, empregadores e trabalhadores), visando a realização de um negócio jurídico, que poderá se concretizar ou não, a contratação diz respeito ao resultado positivo daquela, passando pelas mesmas fases, até se chegar efetivamente ao negócio jurídico (acordo), chamado genericamente de contrato coletivo (segundo: “Negociação Coletiva de Trabalho: A Experiência dos Metalúrgicos do ABC”, p. 23 e 24).

⁵¹ Art. 513 - São prerrogativas dos Sindicatos:

e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

⁵² Art. 8º – É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

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

A contribuição confederativa nasceu com a finalidade de custear o sistema confederativo. No entanto, também aqui, o seu valor e a forma de arrecadação vêm estipulados nos instrumentos coletivos, destinados aos sindicatos. Não é comum haver o repasse de parcela dessa contribuição para as federações e confederações, o que desvirtua por completo a finalidade para a qual foi criada.

Invariavelmente, por serem previstas nos instrumentos coletivos (acordos coletivos, convenções coletivas ou, ainda, sentenças normativas), as contribuições assistencial e confederativa são confundidas a todo o momento. E, por conta de práticas abusivas na instituição e cobrança dessas contribuições, ante a falta de regulamentação, conforme já comentado acima, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) deu tratamento igual a ambas, somente permitindo que cláusulas normativas sejam inseridas naqueles instrumentos coletivos, desde que não sejam cobradas dos empregados não associados às entidades envolvidas, sob pena de ferir o princípio de liberdade sindical. É a orientação do Precedente Normativo nº119 da SDC daquele Tribunal⁵³.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao contrário, apenas dirigiu essa restrição para o caso da contribuição confederativa (Súmula nº 666⁵⁴), sob o argumento de que a contribuição assistencial visa cobrir despesas decorrentes de um processo negocial que beneficiou a todos, independentemente de filiação sindical. Há precedentes judiciais nesse sentido⁵⁵, muito embora não haja uniformização dessa jurisprudência na nossa Corte Maior de Justiça.

Mas, voltando à liberdade sindical preconizada pela Convenção nº 87 da OIT, onde reside a incompatibilidade entre esse princípio e as contribuições sindicais previstas no ordenamento jurídico pátrio?

É de se notar, antes de mais nada, que não há nenhum dispositivo no referido tratado internacional que expressamente proíba a instituição de quaisquer formas de contribuições sindicais.

O que ocorre é que, ao instituir uma contribuição sindical obrigatória, com natureza tributária, que atinge a todos indistintamente, sem vinculação aos benefícios decorrentes da negociação coletiva de trabalho, como é o caso do imposto sindical primeiramente analisado, o legislador brasileiro “filiou”, ainda que indiretamente, todo e qualquer representado (trabalhadores ou empregadores) ao ente representante.

⁵³ PN 119 – Contribuições Sindicais – Inobservância de Preceitos Constitucionais. A Constituição da República, em seus arts. 5º, XX, e 8º, V, assegura o direito de livre associação e sindicalização. É ofensiva a essa modalidade de liberdade cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa estabelecendo contribuição em favor de entidade sindical a título de taxa para custeio do sistema confederativo, assistencial, revigoração ou fortalecimento sindical e outras da mesma espécie, obrigando trabalhadores não sindicalizados. Sendo nulas as estipulações que inobservem tal restrição, tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados.

⁵⁴ Súmula 666 – A contribuição confederativa de que trata o art. 8º, IV, da Constituição, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo.

⁵⁵ Recurso Extraordinário nº 189.960-3-SP, rel. ministro Marco Aurélio; e Recurso Extraordinário nº 337.718-3-SP, rel. ministro Nélson Jobim — para citar apenas algumas decisões.

Tal situação fere o princípio da liberdade de filiação, ou associação, que a própria Constituição brasileira prega no inciso V do artigo 8º constitucional⁵⁶. Podemos afirmar, assim, numa análise mais cuidadosa, que a nossa Lei Maior possui dispositivos que se contradizem, ou que são incompatíveis entre si, como é o caso entre este inciso V e a parte final do inciso IV, ambos do artigo 8º⁵⁷.

O mesmo não acontece no caso da contribuição destinada ao custeio do processo de negociação coletiva. Como ela ocorre em benefício de todos (associados ou não), nada mais justo do que o seu custeio fique a cargo de todos os seus beneficiários. Mais ainda quando lembramos que, no processo negocial, o sindicato está exercendo a sua função principal em favor de toda a categoria. O contrário, ou seja, permitir que essa cobrança recaia apenas sobre os filiados (como tem decidido o TST e outros Tribunais Regionais pelo país⁵⁸), é que gera uma situação injusta, na medida em que todos se beneficiam e apenas alguns pagam a conta.

E esse é o entendimento da própria OIT. O seu Comitê de Liberdade Sindical já emitiu parecer no sentido de que “... *O sistema de se deduzir automaticamente dos salários uma ‘cotização para fins de solidariedade’, a cargo de trabalhadores não sindicalizados que desejam servir-se dos benefícios obtidos por meio do contrato coletivo de que é parte a organização sindical interessada, não está coberto pelas pertinentes normas internacionais do trabalho, mas não é considerado incompatível com os princípios de liberdade sindical...*”⁵⁹.

Coibindo possíveis abusos na cobrança desse tipo de contribuição destinada ao custeio da negociação coletiva (assistencial, negocial, revigoramento, solidariedade), pugnamos pelo entendimento de que a mesma não fere a liberdade sindical desejada. A sua regulamentação seria o melhor caminho — e não a sua vedação aos não associados, posição que desestimula por completo a ação sindical e o processo de sindicalização, fazendo com que os sindicatos se enfraqueçam e se tornem reféns de propostas pouco recomendáveis para a sua sobrevivência⁶⁰.

Na discussão de uma possível reforma sindical, por ocasião do Fórum Nacional do Trabalho (FNT⁶¹), foi proposta a instituição de uma contribuição de negociação, em troca da

⁵⁶ Art. 8º – É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

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

⁵⁷ Dispositivos já transcritos anteriormente.

⁵⁸ O TRT/SP (2ª Região), para evitar abusos na estipulação da contribuição assistencial, regulamentou essa cobrança nos dissídios coletivos econômicos sob sua jurisdição, através do Precedente Normativo nº 21, versado nos seguintes termos: “*Desconto assistencial de 5% dos empregados, associados ou não, de uma só vez e quando do primeiro pagamento dos salários já reajustados, em favor da entidade de trabalhadores, importância essa a ser recolhida em conta vinculada sem limite à Caixa Econômica Federal*”.

⁵⁹ “A Liberdade Sindical”, p. 67.

⁶⁰ Há precedentes judiciais dando conta de que cláusulas de contribuições sociais vêm sendo firmadas em instrumentos normativos, porém, com desembolso pelas próprias empresas, sem qualquer desconto salarial, por vezes em troca da flexibilização de alguns direitos, quando não da supressão dos mesmos, constantes naqueles instrumentos normativos. Para tanto, ver RO 02269-2005-004-15-00-7 – 15ª Região – rel. José Antônio Pancotti – DOE/SP de 13/07/2007.

⁶¹ O Fórum Nacional do Trabalho (FNT), de constituição tripartite (empresários, trabalhadores e governo federal), teve início em agosto de 2003, tendo apresentado um projeto de emenda constitucional (PEC nº 369/2005) e um anteprojeto de lei de relações sindicais. O PEC nº 369/2005, que altera os artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição, já foi enviado ao Congresso Nacional, onde aguarda prosseguimento desde 02.03.2005. O Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais tem 238 artigos e somente pode ser enviado ao Congresso Nacional, por completo, após as mudanças propostas no PEC nº 369/2005.

extinção da contribuição sindical obrigatória, assim como da contribuição confederativa e da atual contribuição assistencial, como hoje admitida.

Essa contribuição de negociação seria democraticamente aprovada em assembléia de todos os trabalhadores, com limites e valores pré-definidos e vinculada aos benefícios conquistados com a negociação coletiva.

Dessa forma, no Projeto de Emenda Constitucional nº 369/2005, o inciso IV do artigo 8º da CF ficaria assim redigido: “*a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento*”. A lei referida seria o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, que trata da matéria no título II (Da Organização Sindical), capítulo VI (Do Custeio das Entidades Sindicais), artigos 42 a 58.

O fim do imposto sindical está previsto no mesmo Anteprojeto de Lei, nas Disposições Finais e Transitórias (título VIII), nos artigos 220 (contribuição sindical dos trabalhadores) e 221 (contribuição sindical dos empregadores)⁶².

Muito embora a proposta global de reforma sindical do governo Lula esteja parada no Congresso Nacional, certo é que alguns pontos específicos vêm sendo analisados isoladamente, como a legalização das centrais sindicais, hoje uma realidade com a Lei nº 11.648/2008. Esperamos que a regulamentação de uma contribuição de negociação, nos termos discutidos no Fórum Nacional do Trabalho, também possa seguir o mesmo caminho.

Considerando, assim, que a contribuição destinada ao processo de negociação coletiva não fere a liberdade sindical, mesmo quando cobrada de toda a categoria (se a negociação beneficia a todos), e que a contribuição sindical obrigatória (imposto sindical) tem destinação muito diversa daquela primeira, pois não passa de um tributo criado para a concessão de benefícios assistencialistas (o que foge à natureza histórica da existência dos sindicatos), concluímos essa parte enfatizando que o imperativo do *caput* do artigo 8º da Carta Republicana (*É LIVRE A ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL OU SINDICAL*) deve sempre prevalecer e ser observado em detrimento de qualquer óbice que o contrarie.

O que seria o derradeiro empecilho para a ratificação da Convenção nº 87 da OIT, o poder normativo da justiça do trabalho, nos parece ser o mais simples hoje, desde a reforma do Judiciário advinda com a Emenda Constitucional nº 45/2004.

Deslocaremos nossa análise legislativa do artigo 8º para o artigo 114 da Constituição Federal, que, também considerado como fator de inibição da liberdade sindical, constitui o poder que tem a justiça do trabalho de criar, modificar ou extinguir normas e

⁶² Para uma consulta completa sobre o PEC nº 369/2005 e o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, consultar os sites www.mte.gov.br ou www.cut.org.br.

condições de trabalho ao proferir decisões em dissídios coletivos de natureza econômica.

A rigor, a “atividade legisladora” do Judiciário ultrapassa os limites da sua competência julgadora, invadindo a função de outro Poder da República, o Legislativo, comprometendo a harmonia dos Poderes e o Estado democrático de direito.

Antes provocado por quaisquer das partes, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, o poder normativo teve sensível limitação e somente pode ser utilizado de comum acordo entre as partes (parágrafo 2º do artigo 114 da CF⁶³), ou quando o Ministério Público do Trabalho deve atuar, nos casos de greve em serviços essenciais, sempre na defesa do interesse público (parágrafo 3º do artigo 114 da CF⁶⁴).

Esse poder de criar normas coletivas para aplicação no âmbito restrito das partes envolvidas faz com que a justiça especializada retire dos sindicatos (profissionais e econômicos) e empresas o exercício da contratação coletiva. Já dissemos anteriormente que a principal função dos entes sindicais é a negociação coletiva de trabalho. Com o poder normativo, essa atuação sindical fica limitada, comprometendo sua liberdade de ação. Eis o argumento principal.

Mas a nova regra constitucional deu nova feição ao que se convencionou chamar de poder normativo. Ele não está necessariamente presente, por exemplo, no caso do parágrafo 3º mencionado. Tanto é verdade, que a expressão ali utilizada é “*dissídio coletivo*”, desacompanhada de “*econômico*”, fazendo supor que, pelo bem do interesse público, o conflito coletivo que gere paralisação de serviços essenciais deve ser resolvido pela justiça do trabalho, após a devida e necessária provocação do Ministério Público do Trabalho.

Como o legislador constitucional brasileiro invocou a negociação coletiva como a principal forma de solução de conflitos coletivos, indicando como alternativa primeira a arbitragem, o que nos parece claro no parágrafo 1º⁶⁵ e na parte inicial do parágrafo 2º⁶⁶, ambos do dispositivo constitucional ora em apreço, a exigência de “comum acordo” serviu como um alerta às partes de que a solução judicial é uma exceção, a ser exercida em último caso, mas sempre por vontade delas. Ainda assim, nesses casos, a intervenção judicial tem ocorrido mais para solucionar os conflitos coletivos e menos para normatizar condições de trabalho, pois quase sempre as disposições convencionadas anteriormente (em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa) são mantidas. Portanto, a negociação coletiva não tem sido inibida com essa nova fase do dissídio coletivo econômico.

⁶³ Art. 114 – Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

Parágrafo 2º – Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

⁶⁴ Parágrafo 3º – Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.

⁶⁵ Parágrafo 1º – Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

⁶⁶ Parágrafo 2º – Recusando qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem...

Porém, os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) não têm observado essa regra do “comum acordo”, sob o argumento de que tal exigência fere o direito de acesso ao Judiciário, garantido pela CF (artigo 5º, inciso XXXV⁶⁷), posição essa contrária à do Tribunal Superior do Trabalho (TST⁶⁸), que sistematicamente tem extinguido sem apreciação de mérito os dissídios coletivos econômicos que lhe chegam sem a verificação de concordância das partes.

Com todo o respeito aos nossos pretórios trabalhistas, os dois lados se equivocam nesses casos. Os TRTs, ao ignorarem uma regra constitucional. O TST, ao dar tratamento excessivamente formal ao processo coletivo, que é essencialmente informal.

O “comum acordo” serve como estímulo à solução negociada. Ou as partes encontram o meio termo desejado, a forma adequada e possível de resolver a demanda coletiva instalada, ou ficarão sujeitas a uma decisão judicial, que nem sempre agrada a um lado, quando não a ambos.

Instaurado o dissídio coletivo econômico por uma das partes, unilateralmente, deveria o magistrado instrutor questionar o outro lado sobre a possibilidade de acordo e, em seguida, sobre a concordância com a solução jurisdicional. Se ficar patente que um dos lados não quer nem uma coisa nem outra, é óbvio que o Judiciário trabalhista está autorizado a agir, pois o conflito não pode ficar sem solução, em nome do bem coletivo. Nos parece ser essa a melhor interpretação para a nova regra constitucional.

O poder normativo da justiça do trabalho mudou. Passa por um momento de transição⁶⁹. Hoje, podemos afirmar que não mais constitui um obstáculo à ratificação do tratado internacional em exame. A ratificação da Convenção nº 87 da OIT é uma decisão que depende muito mais de vontade política do que de ajustes normativos.

Como direito humano fundamental que é (“*Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses*”⁷⁰), a liberdade de associação sindical pode até mesmo ser incorporada ao nosso ordenamento constitucional, o que levaria a Convenção nº 87 da OIT a ser aprovada como emenda constitucional, desde que observado o quórum qualificado do parágrafo 3º do artigo 5º da nossa Constituição⁷¹ (outra contribuição da EC nº 45/2004).

⁶⁷ Art. 5º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito;

⁶⁸ Proc. RODC 546/2004-000-06-00.0, rel. ministro João Oreste Dalazen, DJU de 26/10/2007; Proc. RODC 287/2005-000-11-00.0, rel. ministro João Oreste Dalazen, DJU de 10/08/2007; Proc. RODC 220/2007-000-03-00.0, Rel. ministro Barros Levenhagen, DJU de 30/11/2007 — para citar apenas algumas decisões.

⁶⁹ Ver artigo de nossa autoria, “Poder Normativo: Momento de Transição”, publicado na Revista LTr nº 6, p. 694 a 698, junho de 2005, e na Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, ano 10, nº 12, p. 125 a 134, 2006.

⁷⁰ Art. XXIII, 4, da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁷¹ Parágrafo 3º – Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Dessa forma, considerando que os princípios republicanos sobre direitos humanos devem sempre prevalecer (artigo 4º, inciso II, da CF⁷²), tudo aquilo que contraria a liberdade sindical, na legislação ordinária ou mesmo na própria Constituição Federal, seria imediatamente revogado⁷³.

Mais do que um modelo ideal, a liberdade sindical constitui um dos pilares da dignidade da pessoa humana, princípio maior de nossa Lei Fundamental. Sua concretização clama por urgência.

Referências bibliográficas

BRAMANTE, Ivani Contini, “Unicidade Sindical: Entrave à Liberdade Sindical: Perspectiva após a Emenda Constitucional nº 45/2004”, in *“Aspectos Polêmicos e Atuais do Direito do Trabalho – Homenagem ao Professor Renato Rua de Almeida”*, São Paulo: LTr, 2007.

DELGADO, Maurício Godinho, “Direito Coletivo do Trabalho”, São Paulo: LTr, 2001.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (organizador) e ZAINAGHI, Domingos Sávio (coordenador), *“CLT Interpretada – Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo”*, São Paulo: Manole, 2ª edição, 2009.

MEIRELLES, Davi Furtado, *“Apontamentos sobre o Reconhecimento Formal das Centrais Sindicais”*, Revtrim, Revista Trimestral e Órgão Oficial do TRT da 2ª Região – São Paulo: Editora LTr, setembro de 2008, p. 301 a 305, e Revista LTr nº 2, de fevereiro de 2009, p. 179 a 181.

_____, *“A Reforma Sindical do Governo Lula”*, in Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Ano 9, Número 11, São Bernardo do Campo: Plan Art, 2005.

_____, *“Negociação Coletiva no Local de Trabalho: A Experiência dos Metalúrgicos do ABC”*, São Paulo: LTr, 2008.

_____, *“Um Novo Modelo Sindical para o Brasil”*, Suplemento Trabalhista da LTr nº 102/03, p. 459 a 463, e Síntese Jornal nº 78, de agosto de 2003, p. 17 a 20.

_____, *“Poder Normativo: Momento de Transição”*, Revista LTr nº 6, p. 694 a 698, junho de 2005, e Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, ano 10, nº 12, p. 125 a 134, 2006.

⁷² Art. 4º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

II – prevalência dos direitos humanos;

⁷³ Para uma análise mais profunda sobre esse ponto, ver artigo de autoria de Ivani Contini Bramante, “Unicidade Sindical: Entrave à Liberdade Sindical: Perspectiva após a Emenda Constitucional nº 45/2004”, in “Aspectos Polêmicos e Atuais do Direito do Trabalho – Homenagem ao Professor Renato Rua de Almeida”, p. 57 a 107.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro, “*Compêndio de Direito Sindical*”, 5ª edição, São Paulo: LTr, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, “*A Liberdade Sindical*”, Brasília, OIT, 1993.

SÜSSEKIND, Arnaldo, “*Convenções da OIT*”, 2ª edição, São Paulo: LTr, 1998.

Sites consultados

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – www.mte.gov.br

BRASIL, Presidência de República – www.presidencia.gov.br

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT) – www.cut.org.br