



MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
SECRETARIA DE RELAÇÕES DO TRABALHO
COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES DO TRABALHO

REFERÊNCIA: Memo nº 3024 AAP/GM/MTE (46007.000266/2005-14)

INTERESSADO: Assessoria de Assuntos Parlamentares

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 1528/89.

NOTA TÉCNICA/CGRT/SRT/Nº 95/2005

1. A Assessoria de Assuntos Parlamentares solicita manifestação acerca do substitutivo ao Projeto de Lei nº 1528/1989, que dispõe sobre a organização sindical e dá outras providências, informando que também será ouvida a Consultoria Jurídica. Vale salientar que esta análise se refere a nova versão divulgada pelo relator.
2. No substitutivo, o relator do projeto informa que foram apensados, junto ao substitutivo, os seguintes Projetos de Lei: nº 3408/1989; 4911/1990; 646/1991; 4967/1990; 38/1991; 60/1991; 264/1991; 830/1991; 2585/1992; 3267/1992; 3107/2004; 4554/2004; 5275/2005;
3. O relator afirma que procurou sintetizar os projetos apensados, sugestões de terceiros e algumas das proposições oriundas do Fórum Nacional do Trabalho. Ressalta, ainda que um projeto que altere a organização sindical deve observar os limites constitucionais da não intervenção e não interferência do Poder Público, o respeito aos princípios democráticos e o monopólio da representação sindical.
4. Por se tratar de projeto de lei sobre a organização sindical, a abrangência legislativa deste substitutivo tem por limite as disposições da Constituição Federal. Nesse sentido, o principal balizador desta avaliação será o próprio texto constitucional, em que pese as contradições verificadas no seu corpo.
5. Observa-se que, embora o substitutivo procure regulamentar o artigo 8º da Constituição Federal, suas proposições, vista de forma geral, trilharam em sentido inverso àquele pretendido pelo legislador constituinte de 1988.
6. A Constituição de 1988, rompendo em parte com o sistema sindical vigente

à época, avançou no caminho da liberdade sindical, estabelecendo no *caput* do artigo 8º que “*é livre a organização sindical...*”, cristalizando o princípio de não intervenção e não interferência contida em seu inciso primeiro. Assim, pôs fim à concepção de sindicato estatal. No entanto, no inciso segundo manteve o princípio da unicidade sindical, o que confronta com a própria idéia de liberdade sindical.

7. A contradição estabelecida no texto constitucional se manifesta também, com Poder Normativo da Justiça do Trabalho e com a contribuição sindical compulsória. Esse anacronismo, somado à imprecisão sobre a definição de categoria e a delimitação da base de representação territorial mínima em um município, acabou por gerar uma enorme crise no sistema sindical brasileiro. O que propiciou uma pulverização indiscriminada de sindicatos pouco representativos e, em grande parte das vezes, criados e perpetuados somente para se beneficiar das contribuições sindicais compulsórias.

8. De acordo com dados do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES do Ministério do Trabalho e Emprego, o número de sindicatos existentes no país em 1988, era de cerca de oito mil sindicatos aproximadamente.

9. Hoje, esta cifra alcança o patamar de vinte e três mil sindicatos. Em média, a cada mês o MTE recebe quase cinquenta novas solicitações de registro de entidades sindicais. Essas novas solicitações, juntamente com os cerca de 5.200 processos já em tramitação no MTE, resultam na criação de um novo sindicato a cada dia.

10. A necessária regulamentação do artigo 8º da Constituição Federal, pode até não resolver o problema da contradição entre liberdade e unicidade sindical, porém deve trilhar o caminho do avanço da democratização das relações de trabalho, mesmo que dentro dos limites constitucionais, para evitar o aprofundamento da crise já referida.

11. No caso concreto desse substitutivo, fica claro que o caminho adotado foi o inverso, posto que reforçou o princípio da unicidade, trazendo para o texto da lei ordinária o já inscrito no inciso II do artigo 8º, além de ressuscitar outros dispositivos de regulação das questões internas das entidades sindicais. Assim, o texto deixa evidente o desprezo ao princípio da não intervenção e da não interferência do Estado na organização sindical, acolhido no inciso I do artigo 8º.

12. Por outro lado, o substitutivo empreende esforços na tentativa de avançar em alguns pontos, como na representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na definição e repressão da conduta anti-sindical e na tentativa de trazer as Centrais Sindicais para o sistema de organização sindical brasileiro. No entanto, mesmo nesses pontos, o substitutivo recai em equívocos que, se não sanados, poderão aprofundar o colapso do sistema sindical, senão vejamos:

13. O § 1º do art. 1º do substitutivo¹ elenca os princípios básicos da organização sindical, citando, dentre eles, o princípio da representatividade. Todavia, em nenhum outro ponto apresenta critérios para a aferição de representatividade, seja para sindicatos, federações, confederações ou centrais sindicais.

14. A definição de critérios objetivos de representatividade poderia ser uma ferramenta importante para a superação da atual crise do sindicalismo brasileiro e sua ausência é ressentida, na medida em que a mera citação é alocação sem finalidade alguma.

15. O texto cita, ainda, a promoção dos **direitos fundamentais da pessoa humana**, dentre os quais pode-se afirmar que se encontra o de fundar sindicatos e escolher livremente a qual deles se associar, que está inscrito no art. 23, inciso IV, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e preconizou a concepção de liberdade sindical, nos seguintes termos:

“Artigo 23-

IV- Todo o homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.”

16. Esse direito fundamental da pessoa humana, mencionado pelo substitutivo, torna-se letra morta, posto que é restringido pelo atual texto constitucional, na medida em que garante o princípio do monopólio da representação sindical.

17. Na identificação dos conceitos de categorias econômicas e profissionais (arts. 2º, §§1º e 2º)², o substitutivo, como já foi enfatizado, mantém parte do texto da CLT em vigor, com expressões como: “ similitudes e conexão de atividades” . Estes termos imprecisos terminam por causar mais divergência e dificuldade no momento da definição da abrangência da representação das entidades sindicais.

18. Essa imprecisão, somada à cobrança da contribuição sindical obrigatória, vêm propiciando, ao longo dos últimos anos, a proliferação ilimitada de sindicatos, cada vez mais fracos e menos representativos.

19. Nesse sentido, uma determinada categoria pode ser fracionada em múltiplas outras, acarretando, por exemplo, que os trabalhadores de uma determinada empresa

¹ “Art. 1º-

§ 1º - A organização sindical brasileira fundamenta-se nos princípios da democracia, da cidadania, da participação política e social, da representatividade, do direito ao trabalho digno, da valorização da negociação coletiva entre trabalhadores e empregadores e da promoção dos direitos fundamentais da pessoa humana.”

² “Art. 2º

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

§ 2º - A similitude de condições de vida oriunda do trabalho em comum, nos mesmo setor econômico ou ramo de atividade econômica, ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a categoria profissional.”

venham a ser compulsoriamente representados por dezenas de sindicatos, de organização estanque, sem nenhuma representatividade, e com a proteção da lei. O resultado concreto desse sistema é o registro de mais 1.500 categorias distintas de trabalhadores e de mais de 800 categorias de empregadores no CNES.

20. O agravante é que o substitutivo, além de não contribuir para uma melhor definição de categoria, introduz as expressões “*setor econômico*” e “*ramo de atividade econômica*”, que da mesma forma peca pela indefinição conceitual, o que certamente aumentará o número de conflitos judiciais acerca da delimitação das representações. Além do que, trata-se de conceitos que não possuem eficácia jurídica, posto que o conceito imperativo central continua sendo o de categoria, reproduzido da Consolidação das Leis do Trabalho.

21. No tocante ao sistema confederativo previsto na Constituição Federal, é importante observar que o texto constitucional não impõe um modelo predeterminado desse sistema, que está previsto, atualmente, no texto da Consolidação das Leis do Trabalho, e abarca as entidades sindicais em três graus distintos: sindicatos, federações e confederações.

22. Em face de não existir limitação ou imposição constitucional ao sistema confederativo, nada impede a implantação de um novo modelo, advindo de legislação ordinária, que venha a prever a inserção de central sindical no sistema confederativo. Ocorre que pelo princípio da unicidade sindical contido no texto constitucional, aplicável “...em qualquer grau...”, só poderia haver, via de regra, uma única central sindical.

23. Além disto, o papel de cada entidade, seja sindicato, federação, confederação ou central sindical, deve estar devidamente esclarecido na legislação ordinária, para evitar sobreposição de entidades com as mesmas características e representatividade.

24. O substitutivo, ignorando este preceito, reconhece as centrais sindicais, inclusive quanto à destinação de parcelas advindas das contribuições dos representados para seu custeio, e define que elas possuem papel institucional e político e representam as entidades a elas associadas.

25. Ocorre que o papel institucional e político de representar seus associados já é prerrogativa das centrais existentes atualmente, assim como de quaisquer entidades civis nos termos do artigo 5º da Constituição Federal. O texto do substitutivo, portanto, não diferencia central sindical das federações e confederações ou de qualquer outra entidade da sociedade civil.

26. Sem estabelecer as prerrogativas e atribuições das centrais, o efeito do seu reconhecimento como parte integrante da organização sindical torna-se nulo, a não ser que a intenção se resuma somente a garantir a participação das centrais no rateio dos recursos provenientes da contribuição sindical compulsória.

27. Caso fosse possível aceitar a existência de mais de uma central sindical, a ausência de critérios para sua criação constitui omissão que poderá propiciar que qualquer organização que se denomine “central sindical” venha a pleitear o recebimento de verbas da contribuição sindical compulsória, dado que, pelo texto do substitutivo, para constituir uma central sindical basta que dois sindicatos afirmem representam o conjunto nacional de determinados atores sociais. Assim, a ausência destes critérios acarretará a proliferação indiscriminada de centrais sindicais. Vale citar que, atualmente, dezesseis entidades reivindicam, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, a denominação de Centrais Sindicais.

28. Da mesma forma que o texto é permite o pluralismo para as centrais sindicais, ele também passa a permitir o pluralismo para as federações e confederações, contrariando, mais uma vez, o texto constitucional. Esse direito ao pluralismo também, sem qualquer critério objetivo de representatividade levará a indiscriminada proliferação de federações e confederações. Senão vejamos: cinco sindicatos poderão, formalmente, unir-se para criar uma federação e, assim, reter o repasse da contribuição compulsória destinada a esta; três federações poderão reter a contribuição destinada à confederação; e dois sindicatos, reter o repasse destinado à central.

29. Nesta linha de raciocínio, a cada 15 sindicatos poder-se-á constituir uma pirâmide completa da organização sindical. Esse dado, combinado com o número de sindicatos atualmente existentes no país, por si só indica a gravidade da formulação.

30. É relevante sinalizar que o parágrafo único do art. 14^o 3^o viola diretamente a liberdade sindical preconizada no caput do artigo 8^o da Constituição Federal, quando determina que a criação de um novo sindicato depende da aprovação dos representados pela entidade preexistente.

31. Vale lembrar que o preceito constitucional estabelece o limite territorial mínimo de um município para a representação sindical. Portanto, se o funcionamento de sindicatos municipais é um direito constitucional, novos sindicatos poderão ser criados por desmembramento na base de sindicatos intermunicipais, ou seja, os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores de uma cidade não podem estar submetidos aos interesses dos representados de outras cidades.

32. É por isso que, no entendimento dos tribunais superiores, a liberdade sindical prevista no *caput* do artigo 8^o não comporta a exigência de aprovação da entidade já existente, dado que o inciso II deste artigo determina que a base territorial é de um município, sem que, para isso, seja necessária a concordância da entidade preexistente.

3^o Art. 14

Parágrafo único – A criação de novo sindicato na base de abrangência de sindicato já registrado, inclusive por desmembramento, somente pode ser realizada após manifestação favorável da maioria dos representados pela entidade original.”

33. Como já foi referido a respeito da liberdade sindical, a intenção do legislador constituinte foi promovê-la amplamente, sem impedimentos legais ou qualquer dispositivo que possa denotar interferência na organização das entidades, especialmente em assuntos de organização interna, posto que o inciso I do artigo 8º dispõe que *“a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical”*. Saliente-se ainda que, à época da promulgação da Constituição Federal, a doutrina pátria concluiu que foram derogados os artigos celetistas que dispunham acerca das questões internas das entidades sindicais e sua forma de eleições.

34. Saliente-se que, à época da promulgação da Constituição Federal, a doutrina pátria concluiu que foram derogados os artigos celetistas que dispunham acerca das questões internas das entidades sindicais e sua forma de eleições.

35. Selou assim, definitivamente o fim de qualquer interferência na organização. Por este preceito, a forma organizativa interna dos sindicatos é livre, cabendo aos associados determinar as regras estatutárias, inclusive as eleitorais, desde que não contraponham outras normas constitucionais. Portanto, o entendimento mais aceitável é no sentido de que cabe aos próprios sindicatos deliberarem acerca da sua estrutura e funcionamento, bem como nas regras eleitorais internas, e nesse aspecto o substitutivo tem uma posição intervencionista, ao estabelecer padrões para a organização estrutural do sindicato (arts. 16, 17, 18 e 22 da CLT) e regras para as eleições sindicais (arts. 23, 24, 25 e 26 da CLT).

36. Com relação à sustentação financeira das entidades sindicais, o substitutivo merece as seguintes observações. Das quatro contribuições hoje existentes, o projeto manteve três delas: a contribuição associativa, a contribuição sindical e a contribuição confederativa, extinguindo a contribuição assistencial, que tinha previsão na alínea “e” do artigo 513 da CLT, ao qual o substitutivo pretende revogar. Sobre as contribuições remanescentes no substitutivo, fazemos os seguintes apontamentos:

37. As disposições concernentes à contribuição associativa estão dispostas de forma razoável, com eficácia jurídica que garanta a efetividade de sua instituição.

38. A contribuição confederativa possui previsão constitucional disposta no inciso IV do seu artigo 8º. O substitutivo incorpora o entendimento do Supremo Tribunal Federal expresso na súmula 666 de que a contribuição confederativa só é exigível dos sócios do sindicato.

39. A contribuição sindical, hoje vigente no país, possui a natureza jurídica de tributo, por preencher os requisitos legais assim definidos na constituição e na legislação ordinária, em especial pela participação de 20% (vinte por cento) destinados à “Conta Especial Emprego e Salário”, ou seja, sua destinação ao Tesouro Nacional.

40. Assim, quanto à forma da proposição, por força de imperativo constitucional, qualquer alteração legislativa acerca desta matéria somente poderá ser veiculada por iniciativa do Poder Executivo Federal. O substitutivo padece, pois, de vício de origem neste tocante.

41. Quanto ao mérito, a forma proposta significa na prática inequívoca mensalidade compulsória, posto que possui o limite de “...1% (um por cento) do valor da remuneração do trabalhador e é descontada mensalmente...”⁴ e “...devida por todos os trabalhadores representados na negociação coletiva...”⁵, competindo à assembléia meramente fixar o seu valor, estando limitado este a 1% (um por cento) ao mês. O desconto mensal compulsório para todos os trabalhadores, associados ou não, ao sindicato, é uma evidente violação do princípio da liberdade sindical..

42. Há de se ressaltar que a contribuição sindical definida na forma atual, artigo 580 da Consolidação das Leis do Trabalho, implica, para os trabalhadores, “na importância correspondente à remuneração de um dia de trabalho...”, cujo montante perfaz 3.3% (três vírgula três por cento) do valor de um salário. No caso do substitutivo, este montante pode aumentar para o patamar de 12% (doze por cento) sobre a remuneração de um mês, o que significa um aumento de 263% na cobrança compulsória de todos os trabalhadores, sem que tenha havido uma correspondente contrapartida para estes.

43. Embora preveja mensalmente o recolhimento da contribuição sindical profissional, o projeto deixa de estabelecer o período, o limite do valor a ser cobrado e o prazo para recolhimento da contribuição sindical patronal, tampouco deixa claro se esta contribuição também está vinculada à negociação coletiva.

44. A representação dos trabalhadores nos locais de trabalho encontra previsão constitucional do artigo 11 da carta magna, que prevê expressamente a eleição de 1 (um) representante nas empresas com mais de duzentos empregados. Este instituto sempre careceu de regulamentação específica, posto que a simples previsão constitucional não assegura a existência de fato do direito.

45. O substitutivo propõe a regulamentação deste instituto na forma construída no Fórum Nacional do Trabalho. Ocorre, que a proposta do FNT está amparada em Proposta de Emenda Constitucional, onde propõe que esta representação seja definida em lei específica, sem a limitação numérica determinada no texto magno. A necessidade de amparo em mudança constitucional se faz na medida em que o artigo 11 do texto da Carta Magna explicita que a representação no local de trabalho só poderá existir em empresas com número de trabalhadores superior a 200.

⁴ Art. 44, § 1º do substitutivo.

⁵ Art. 44, caput.

46. O substitutivo propõe novas regras para a negociação coletiva que são, na sua quase totalidade, aquelas definidas consensualmente pelos atores sociais reunidos no Fórum Nacional do Trabalho - FNT. Destaque-se apenas que as diferenças entre um texto e outro se baseiam no fato de que o substitutivo é de cunho meramente infraconstitucional, e as propostas do FNT pressupunham a aprovação de uma PEC que a respaldasse. Não obstante, o texto proposto ressentia a falta das citações das normas internacionais do trabalho vigentes nos âmbitos interno e externo, que o reforçaria consideravelmente.

47. O substitutivo carece ainda de uma formulação acerca da solução de conflitos coletivos de trabalho, posto que a nova redação dada ao artigo 114 da Constituição Federal pela Emenda nº 45 trouxe ao cenário nacional uma enorme polêmica sobre o dissídio coletivo, a renovação de normas coletivas, dentre outras. Esta seria a oportunidade mais propícia para esta regulamentação, inclusive para dar um caráter sistêmico à proposta. O substitutivo ressentia-se também da ausência desta formulação. Vale destacar que a proposta original do FNT, que fundamentou o substitutivo do relator na elaboração do capítulo de negociação coletiva, previa formas de composição voluntária dos conflitos, bem como estabelecia procedimentos de jurisdição voluntária pela Justiça do Trabalho, quando solicitado de comum acordo pelas partes.

48. O substitutivo buscou também no resultado apresentado pelo Fórum Nacional do Trabalho a conceituação de práticas anti-sindicais, condutas tidas como gravemente prejudiciais à ação sindical, consagradas na convenção nº 98 da Organização Internacional do Trabalho, dando-lhe mais efetividade.

49. O substitutivo estabelece uma sanção pecuniária para a repressão da conduta anti-sindical, posto que *“... sujeita o responsável a multa administrativa correspondente a 5 (cinco) vezes o salário normativo da categoria representada, sem prejuízo da indenização à entidade sindical prejudicada e da reparação pelos danos sofridos pelo empregado, inclusive morais.”*⁶

50. No entanto, o texto omitiu a hipótese de reversão do comportamento abusivo em medida imediatamente executiva (liminar). Assim, a pena apontada será de caráter eminentemente administrativo e indenizatório, ambos sujeitos à toda tramitação de um processo judicial, com suas instâncias e múltiplos recursos. Por esta hipótese, pode-se conceber que em inúmeros casos o direito será ineficaz, posto que será preferível ao infrator pagar a multa e a indenização e prosseguir na conduta que levará à inevitável dano coletivo.

51. As definições propostas, portanto, só serão revestidas de real eficácia caso contenham dispositivo que torne claro e inequívoco que o Poder Judiciário determinará liminarmente a cessação do comportamento ilegítimo e a eliminação de seus efeitos.

52. Quanto aos servidores públicos ficou estabelecida temporariamente no art.

⁶ Art. 63.

71, a possibilidade de negociação com a Administração Pública direta e indireta. Todavia, deve ser abordada com maior propriedade, dadas as peculiaridades da relação profissional dos servidores com a Administração, que não permitem as negociações da mesma forma que os trabalhadores do setor privado.

53. Ao não regulamentar a organização sindical e a negociação coletiva dos servidores públicos, o texto nada acrescenta ao atual ordenamento jurídico, e ainda peca pela inconstitucionalidade por atribuir prerrogativas sindicais às associações profissionais, enquanto a Constituição Federal as confere exclusivamente a sindicatos.

54. Alguns artigos da Consolidação das Leis do Trabalho estão sendo revogados no projeto, expressamente ou por substituição de redação, sem haver na proposta dispositivos que os substituam, a saber: 619, 620, 622, 623, 624 e 625, portanto, em face da relevância das matérias tratadas nesses dispositivos, sua retirada do mundo jurídico merece discussão e estudo mais apurado

55. Feitas estas considerações, nos manifestamos pela rejeição do substitutivo, em razão da ausência de um caráter sistêmico deste.

Brasília, 06 de dezembro de 2005

Encaminhe-se à Assessoria Parlamentar

Brasília – DF, 06 de dezembro de 2005.



OSVALDO MARTINES BARGAS
Secretário de Relações do Trabalho