PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 71, DE 1995.

(Apensadas PECs nº 102/1995; 247 e 252/2000)

Dá nova redação ao art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal.

Autor: Deputado Jovair Arantes e outros;
Relator: Deputado Moreira Mendes.

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda constitucional que tem por primeiro signatário o ilustre Deputado Jovair Arantes, e que visa alterar o dispositivo do inciso IV do art. 8º da Constituição para vedar a cobrança da contribuição sindical de trabalhadores não sindicalizados. Tramitam apensadas as PECs nº 102/95 e 247 e 252/2000, encabeçadas pelos ilustres Deputados Luiz Carlos Hauly, Glycon Terra Pinto e Ricardo Berzoini, respectivamente.

A PEC nº 102, de 1995, dá nova redação ao art. 8º da Constituição, excluindo os incisos II e IV do texto atual e alterando a redação do atual inciso III (renumerado para inciso II pela proposta), com os seguintes objetivos: a) eliminar o princípio da "unicidade sindical"; b) extinguir a compulsoriedade da contribuição sindical; e c) ampliar a legitimidade dos sindicatos para defender, judicial ou administrativamente, os interesses de seus *representados*. A redação ora em vigor se refere apenas aos interesses da *categoria*.

A PEC nº 247/2000 se limita à vedar a cobrança compulsória da contribuição dos não filiados à entidade sindical.

A PEC nº 252/2000, além de eliminar a "unicidade sindical", proíbe a cobrança compulsória da contribuição e ampliar a legitimidade dos sindicatos para defender interesses de seus representados, em termos semelhantes aos da PEC nº 102/95, ainda:

1) elimina a ressalva atualmente existente no inciso I do art. 8º, quanto à possibilidade de a lei condicionar a fundação de sindicato "a registro no órgão competente";

2) erige a “representação sindical de base nos locais de trabalho”, inclusive com direito à “realização de reuniões sindicais mensais nesses locais”, como direito constitucional;

3) inscreve na Constituição um princípio de “soberania” da assembléia geral;

4) amplia o escopo da contribuição sindical, que se destinará, pelo texto da proposta, ao custeio do “sistema de representação sindical”, em lugar do “sistema confederativo da representação sindical respectiva”, como atualmente em vigor;

5) introduz no texto constitucional a figura do contrato coletivo de trabalho, “por ramo de produção”, que passa a constituir a “base do sistema jurídico do trabalho”;

As PECs foram despachadas a este Colegiado para pronunciamento sobre admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à CCJC, em sede de exame preliminar de admissibilidade de Proposta de Emenda Constitucional, pronunciar-se exclusivamente sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para a tramitação, conforme expressos no art. 60 da Constituição Federal e no art. 201 do Regimento Interno.

As propostas reúnem número suficiente de assinaturas de Parlamentares, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa, às fls. 18, 190, 10 e 9, respectivamente, cumprindo portanto o requisito do inciso I do art. 60 da Constituição. Não se configuram também quaisquer das vedações circunstanciais estabelecidas no §1º do mesmo art. 60, vale dizer, a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. No que concerne à ocorrência de violação das cláusulas pétreas do art. 60, §4º da Constituição, faz-se necessária a análise detida sobre alguns dos temas objeto de alteração, explicitando as razões que baseiam as objeções que seguem. *em respeito à iniciativa parlamentar, especialmente qualificada no caso das propostas de emenda à Constituição*,

O **direito à liberdade sindical** é direito fundamental social e, portanto, passível de receber a proteção insculpida no inciso IV do §4º do art. 60 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal, em emblemática decisão (ADI 939-7 –anterioridade tributária), consagrou o ***princípio de abertura material do catálogo dos direitos fundamentais da Constituição***"[1]. O rol do art. 5º da CF não é, portanto, exaustivo. Ademais, os direitos fundamentais consagrados na Constituição, mesmo os não previstos no Título II, *"são, na verdade e em última instância, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva".*[2]

Sobre a interpretação voltada para a ampla proteção dos direitos erigidos em cláusulas pétreas, transcreva-se ainda a admoestação de Carlos Ayres Brito, Ministro daquela Corte:

> *"**as normas constitucionais autorizativas da produção de emendas é que devem ser interpretadas restritivamente**, porque emenda é sempre exceção ao princípio lógico ou tácito da estabilidade da Constituição. **As cláusulas pétreas**, ao contrário, caracterizando-se como afirmadoras daquele princípio de estabilidade ínsito a cada Estatuto Supremo, elas é que **devem ser interpretadas extensivamente**".*[3]

Contudo, **a proteção fundada no art. 60, §4, IV, CF não significa imutabilidade do texto ou do modelo**, pois é legítima a alteração legislativa, inclusive a restrição ao exercício do direito por meio da edição de normas infraconstitucionais, desde que **"*salvaguardado o núcleo essencial do direito*** *restringido e observados os ditames da proporcionalidade*"[4]. A proteção conferida pelas cláusulas pétreas não impede a evolução legislativa, mas assinala pontos de compromisso para o legislador.

---

[1] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 5ª ed., 2005, p. 92.

[2] A redação do art. 60, § 4º, IV da Constituição menciona "direitos e garantias individuais", expressão imprecisa que não afasta o reconhecimento de limites materiais implícitos e explícitos. A exegese que restringe o catálogo ao expresso no art. 5º é equivocada, como esclarece o magistério de Ingo Sarlet que aponta, entre outras contradições, que: a) a literalidade nos excluiria os direitos de nacionalidade e políticos (à exceção do voto direto, secreto, universal e periódico), de participação política; b) mesmo os direitos coletivos previstos no próprio art. 5º não estariam incluídos na expressão (conferindo tratamento diferenciado ao mandado de segurança individual e coletivo, e excluindo a proteção aos direitos do consumidor); a Constituição brasileira não adota a distinção entre direitos de defesa e direitos sociais, não conferindo também a estes direitos "*proteção jurídica diminuída*". (Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A problemática dos fundamentais sociais como limites ao poder de reforma da constituição*. In Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2003, p. 333-394).

[3] BRITO, Carlos Ayres. A *Constituição e o Monitoramento de suas Emendas*. In. Paulo Modesto e Oscar Mendonça (Coord.), Direito do Estado – Novos Rumos, Tomo I. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 66.

[4] SARLET, Ingo Wolfgang. *A problemática dos fundamentais sociais ...*, p. 381.

O **direito de liberdade sindical** é exercício em diferentes **projeções jurídicas**, como identificou o Ministro do Supremo Tribunal, Celso de Mello (RMS nº 21438-4): liberdade de **associação**, de **organização**, de **administração**, de **exercício** e de **filiação**:

> *"É preciso não perder de perspectiva que **a liberdade sindical, enquanto projeção específica das liberdades reais ou concretas proclamadas pela Constituição** Federal de 1988, reveste-se, hoje, no sistema de direito positivo brasileiro, e no plano de nossa experiência constitucional, de **incomparável relevo jurídico**.*
>
> *Esse direito de ação coletiva, que para alguns constitui o próprio fundamento do direito sindical, traz, em seu conteúdo, a carga de **pluralidade temática**, pois abrange, nas **múltiplas dimensões em que se projeta**, os diversos aspectos e manifestações inerentes à sua própria noção conceitual.*
>
> *Para AMAURI MASCARO NASCIMENTO ("Direito Sindical", p. 115, 1989, Saraiva), o sentido polissêmico da liberdade sindical – que constitui princípio básico consagrado no novo ordenamento constitucional brasileiro – permite analisá-la em planos diversos, que a identificam (1) com a liberdade de **associação**, (2) com a liberdade de **organização**, (3) com a liberdade de **administração**, (4) com a liberdade de **exercício** das funções sindicais e, finalmente, (5) com a liberdade de **filiação** sindical.*
>
> *A questão da liberdade sindical assumiu importância político-jurídica com a **opção consciente** feita pelo legislador constituinte de assegurar às entidades sindicais **independência plena** em face do Estado.*

O exercício em diferentes instâncias de representação implica diferentes possibilidades de atuação e defesa dos interesses e direitos das categorias representadas, seja no nível municipal (sindicatos), estadual (federações) ou nacional (confederação). A defesa dos direitos sociais do trabalho em instâncias distintas permite a densificação material do próprio direito de liberdade sindical e a conformação de um sistema protetivo das relações de trabalho mantido por contribuições voluntárias e pela contribuição sindical obrigatória.

Todas as Propostas de Emenda pretendem **impedir a cobrança compulsória de contribuição sindical**, prevista no art. 8º., III, *in fine*, da Constituição Federal:

> *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**;*

O art. 8º da CF trata de duas espécies de contribuições: a *contribuição confederativa*, fixada pela assembléia geral da categoria, e outra, a *contribuição sindical*, prevista em lei e que encontra matriz na norma do art. 149 da CF:

> *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.*

Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 198092; 189443; 193.972), a contribuição sindical, prevista na **competência legislativa da União** e que ora se pretende extinguir tem natureza **tributária**. Atualmente, seu fundamento legal é o art. 578 da Consolidação das Leis do Trabalho, recepcionado pela Constituição de 1988. Por sua *natureza tributária*, a exação é obrigatória, *devida por todos* os membros da categoria profissional ou econômica, independentemente de filiação a sindicato.

Os autores das PECs em exame aduzem em justificativa a incompatibilidade da exigência com os princípios da liberdade sindical, previsto no inciso V do mesmo art. 8º ("*V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato*"); bem como seus correspondentes referentes às associações inscritos no art. 5º da CF, incisos XVII ("*é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*"); e XX ("*ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado*").

Preliminarmente, é necessário ressalvar o sentido do tratamento diferenciado conferido pela Constituição às **associações em geral** e às **entidades sindicais**. A associação age em interesse dos associados e deve ser por eles expressamente *autorizada (XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente)*; ao passo que a **representação** exercida pelas **entidades sindicais** é exercida no interesse de **toda a categoria** profissional ou econômica e **prescinde de autorização** dos representados (art. 8º, III, CF).

A distinção de tratamento se justifica precisamente pelo caráter compulsório da contribuição sindical instituída para custeio da entidade sindical. Se toda a categoria contribui, toda a categoria deve ser representada. Desse modo, as normas constitucionais guardam coerência interna para conformação do sistema protetivo das relações de trabalho idealizado pela Constituição.

Feita a ressalva, deve-se afastar o argumento de que a obrigatoriedade da contribuição fere o princípio da liberdade sindical. A questão já foi enfrentada pelo **Supremo Tribunal Federal** que pronunciou-se pela **inexistência de conflito** entre o princípio constitucional da liberdade sindical e a compulsoriedade da contribuição sindical:

> *"A **recepção pela ordem constitucional vigente** da contribuição sindical compulsória, prevista no art. 578 CLT e exigível de todos os integrantes da categoria, independentemente de sua filiação ao sindicato resulta do art. 8º, IV, in fine, da Constituição; não obsta à recepção a proclamação, no caput do art. 8º, do **princípio da liberdade sindical, que há de ser compreendido a partir dos termos em que a Lei Fundamental a positivou**, nos quais a **unicidade** (art. 8º, II) e a própria **contribuição sindical** **de natureza tributária** (art. 8º IV) – marcas características do modelo corporativista resistente -, dão a medida de sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); (...)" (RE 180745, Pertence, DJ 8/5/1993, grifamos)*

Para o eminente relator Min. Sepúlveda Pertence o argumento calcado na ofensa à liberdade sindical "*tem mais de retórica do que densidade dogmática*".

Com efeito, a controvérsia em torno da compulsoriedade da contribuição ressente-se de sua origem sob a édige do Estado Novo de Vargas. Os que advogam o fim da obrigatoriedade apontam-lhe um ranço autoritário e de ingerência governamental sobre os sindicatos.

Válido o registro histórico, não subsistem tais objeções na atualidade.

A Constituição democrática de 1988 foi gestada em contexto político completamente distinto daquele que deu origem ao imposto sindical. Os constituintes de 1988 que aprovaram a manutenção da contribuição sindical compulsória não o fizeram em homenagem ao Estado Novo de Vargas, mas em razão da preocupação em garantir aos sindicatos o mínimo de estabilidade financeira para que pudessem levar adiante o mister de defesa dos direitos sindicais. Ainda hoje, o desejado cenário de auto-sustentabilidade do sistema representativo sindical não assumiu concretude.

Daí a necessidade de manutenção da compulsoriedade da contribuição – bem como o princípio da unicidade - instrumentais para o exercício efetivo do direito de liberdade sindical, notadamente em sua dimensão de liberdade de organização sindical.

Hoje, tal como quanto aos partidos políticos, o movimento sindical em todo o mundo enfrenta profunda crise de representatividade[5]. Por essa razão, não se pode deixar de considerar a persistente dependência das entidades sindicais quanto aos recursos advindos do recolhimento da contribuição obrigatória. Retirar-lhes os recursos, representará, em muitos casos, a extinção de instâncias de representação sindical em conseqüente prejuízo para a defesa dos interesses e direitos da categoria e para o funcionamento do sistema protetivo das relações de trabalho idealizado pela Constituição.

Raciocínio semelhante se pode aplicar para justificar a existência do **Fundo Partidário**. Recursos públicos são transferidos aos partidos para garantir a representação política, *independentemente da contribuição voluntária de seus filiados ou simpatizantes*. Com isso se assegura a representação partidária e política de grupos minoritários que dificilmente poderiam sustentar-se independentemente. Quantos partidos poderiam se manter apenas com recursos de seus filiados ou doações de simpatizantes? Ocorre o mesmo com a representação sindical: a garantia de custeio de suas atividades beneficia os sindicatos de categorias menos organizadas ou sem capacidade de autofinanciamento, por essa razão, asseguram-lhe o próprio direito fundamental de representação e de organização. Quantos sindicatos de trabalhadores podem prescindir desse aporte mínimo?

Quem dá os fins, dá os meios.

Extinta a contribuição sindical compulsória, **sem a adoção de medidas compensatórias,** o futuro de diversas entidades representativas de defesa de categorias econômicas e profissionais está ameaçado. Isto é dizer que o exercício do direito fundamental à representação e organização sindical, em suas diferentes instâncias resulta fragilizado.

São enriquecedoras as contribuições hermenêuticas derivadas do **princípio da proibição do retrocesso social**, assim definido por Canotilho:

> *A idéia aqui expressa também tem sido designada como* proibição de "contra-revolução social" ou da "evolução reacionária". Com isto quer

[5] Em artigo dedicado à reforma sindical, Márcio Túlio Viana avalia o movimento sindical no Brasil: "*Via-se apenas refém de um passado corporativista e projetava um futuro exatamente ao contrário. Nessa perspectiva,* ***todos os problemas se resumiriam na herança de Vargas – a unicidade, o "imposto", o poder normativo, a organização por categorias****. Acabando-se com isso, tudo seriam flores. Esse modo de pensar tem até hoje a simpatia dos meios mais conservadores, inclusive a mídia. E não é por acaso. Ao reduzir a crise a um fenômeno local e circunstancial, afasta as atenções de sua dimensão também global e estrutural. Com o passar do tempo, porém, o sindicalismo parece ir percebendo que os seus problemas têm raiz bem mais profunda. Não se resumem à famosa Carta del Lavoro. Por isso, não dependem simplesmente – nem mesmo principalmente – da revogação de alguns artigos de lei*." (VIANA, Márcio Túlio. *A reforma sindical, entre o consenso e o dissenso*. Revista do TRT 15ª Região, São Paulo, n. 25, p. 201-222, 2004).

> dizer-se que os direitos econômicos (ex.: direitos dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. (...)
>
> *A **liberdade de conformação do legislador** nas leis sociais nunca pode afirmar-se sem reservas, pois está **sempre sujeita ao princípio da igualdade**, **princípio da proibição de discriminações sociais e de políticas antisociais**. As eventuais modificações dessas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da actividade legislativa e o* núcleo essencial *dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo **inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa "anulação", "revogação" ou "aniquilação" pura a simples desse núcleo essencial**."*[6]

O argumento aplica-se aqui.

O sistema de representação sindical brasileiro logrou atingir grau de evolução organizacional que tem permitido a defesa dos interesses das categorias profissionais e econômicas de forma efetiva em diferentes instâncias. Todavia, o sistema ainda não consegue se manter independentemente da contribuição sindical obrigatória e sem ela, não conseguirá assegurar a representação de categorias economicamente frágeis.

Ressalve-se, contudo, que não se defende aqui a adoção do princípio da vedação do retrocesso nos mesmos moldes adotados no direito alemão ou português que apresentam especificidades. É provável que nosso direito não o acolha em tal amplitude, haja vista a discussão que começa a se configurar no STF (ADI 3105-8). Porém não pode causar estranheza sua invocação em sede constitucional como colacionado no magistério de Lênio L. Streck:

> ***Nenhuma emenda constitucional**, por mais que formalmente lícita, **pode ocasionar retrocesso social**. Essa cláusula paira sobre o Estado Democrático de Direito como garantidora de conquistas. Ou*

[6] CANOTILLHO. J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina. 7ª ed., 2003, p. 338-339.

> *seja, a Constituição,* ***além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas***." (grifamos)[7]

Como já assentado, a adoção do princípio jamais deve redundar no engessamento legislativo – a possibilidade de modificação da disciplina constitucional ou infraconstitucional deve ser assegurada para manter a ressonância social. Para dizer com Sarlet e a doutrina majoritária:

> *as cláusulas pétreas de uma Constituição* ***não*** *objetivam (apenas, deveríamos acrescentar) a proteção dos* ***dispositivos constitucionais em si****,* ***mas, sim, dos princípios*** *neles plasmados, não podendo estes ser esvaziados por uma reforma constitucional.*[8]

Atente-se: **não se protege a literalidade das normas, *mas seu conteúdo essencial.***

Deve-se então de recolocar os termos da questão de admissibilidade das PECs aqui examinadas, no que concerne à compulsoriedade da contribuição:

A necessidade de manutenção da contribuição sindical obrigatória não reside na intangibilidade pétrea da exação tributária contribuição sindical (posto que se poderia pensar em outra forma de aporte de recursos para as entidades, como **medida compensatória**, alternativa que afastaria a presente impugnação), mas na necessidade de **preservação de um sistema protetivo universal**, com representação de todas as categorias econômicas e profissionais, que assegure o efetivo exercício do direito fundamental social da liberdade sindical, notadamente, de organização sindical. O que se protege é a intangibilidade da manutenção do sistema protetivo, ou seja, busca-se assegurar faticamente a continuidade das atividades de representação sindical.

Do exposto, impõe-se concluir que **a garantia de custeio é também garantia de isonomia** (art. 5º, CF), na medida em que faz frente à desigualdade de forças existente na realidade fática e reproduzida na esfera das relações de trabalho e representação sindical. Com efeito, a compulsoriedade da contribuição, é essencial muito mais defesa dos interesses para as categorias de baixo nível de organização e menor poder econômico. Para essas entidades, depender exclusivamente dos recursos aportados por seus filiados pode significar a

[7] STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica – uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2ª ed., 2004, p. 706.

inviabilização de suas atividades, desamparando, em conseqüência, toda uma categoria na defesa de seus direitos. E tais problemas apenas se **agudizam** se adotado o **pluralismo sindical** que faz rivalizar entidades representativas na disputa por recursos escassos.

Além disso, o argumento de que o financiamento voluntário é indicativo da qualidade da relação sindicato/representados não é verdadeiro em seu contrário, ou seja, *nem sempre a insuficiência da base de financiamento do sindicato se deve à insatisfação na relação filiados/sindicato*. Ao invés, em categorias mais "frágeis", somente o aporte público de recursos pode permitir a **continuidade das atividades** dessas entidades e, com isso, progressivamente, **fomentar a representatividade**. Assim se realiza o preceito constitucional e se dá **máxima eficácia** aos direitos fundamentais do indivíduo.

Daí porque o financiamento compulsório pode ser utilizado como **instrumento de isonomia e correção das distorções próprias do sistema de representação sindical**, a bem da liberdade de organização sindical.

Pelas razões acima, ***nos termos propostos***, a extinção da contribuição compulsória, **sem previsão de medida compensatória**, deve ser tida por inadmissível, uma vez que não é possível a proposição de emenda saneadora de inconstitucionalidade que não adentre o mérito da proposta.

Há outra ordem de objeções, conexas às já expostas.

De acordo com a Constituição, a representação sindical é exercida no interesse e em benefício da totalidade dos integrantes da categoria profissional ou econômica, razão pela qual é coerente a exigência de contribuição de toda a categoria, independentemente de filiação, em atenção ao **princípio da isonomia** – na medida em que todos são representados e beneficiados, todos devem contribuir para a manutenção do sistema.

Nesse sentido, a pretensão de alterar a natureza da representação sindical, hoje ***representação de toda a categoria***, **reservá-la apenas aos filiados** *(leia-se, pagantes voluntários),* como pretendem as PECs 102/1995 e 252/2000, constitui uma redução de garantias já asseguradas, pois apenas os filiados passam a ter seus interesses defendidos. A alteração enfraquece a representação sindical e deixa desamparadas as categorias mais fracas que não se sustentem economicamente.

8

Paradoxalmente, com a alteração proposta, **o direito de representação sindical passa a depender de filiação** (!), na medida em que não se tem mais uma representação universal da categoria. Reduz-se assim o caráter amplamente protetivo do nosso direito sindical.

A análise das restantes proposições, relativas à dispensa do registro sindical, à representação sindical de base nos locais de trabalho e à instituição do contrato coletivo de trabalho impõem a clara identificação das características essenciais da autonomia sindical instituída pela Constituição, como direito social fundamental.

Invocando a doutrina da Organização Internacional do Trabalho, Arnaldo Süssekind leciona que a autonomia sindical, assegurada no inciso I do artigo 8º da Constituição, significa, de modo inafastável: 1) o direito de elaborar os seus estatutos e regulamentos administrativos; 2) de eleger livremente seus representantes; de organizar sua gestão e sua atividade; e de formular seu programa de ação. Essa autonomia, que não corresponde a soberania, tem como limites: a) a submissão de cada organização, no exercício dessa autonomia, aos objetivos da organização sindical, que correspondem à promoção e à defesa dos interesses dos trabalhadores ou dos empregadores; b) a subordinação ao princípio da legalidade, ou seja, às mesmas normas legais que, em igualdade de condições, sejam aplicáveis a quaisquer outras pessoas físicas ou jurídicas[9].

São projeções, igualmente essenciais, dessa autonomia: 1º que ela seja integralmente assegurada em relação às entidades diretamente criadas pelos trabalhadores e empregadores, ou seja, as organizações sindicais de primeiro grau, às quais os trabalhadores e empregadores devem sempre poder filiar-se ou desfiliar-se, pois as organizações de grau superior, federações, confederações ou centrais sindicais não são diretamente constituídas por trabalhadores ou empregadores, mas como associações resultantes da reunião de sindicatos, de federações e confederações[10]; 2º que entre as suas atividades seja incluída a sua participação direta, ditada exclusivamente pelos interesses dos membros da categoria que representam, na negociação coletiva, de tal modo que esta seja celebrada pela entidade sindical a que efetivamente se vinculam os trabalhadores, ou seja, os sindicatos de 1º grau (Constituição, art. 8º, inciso VI).

---

[9] SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Constitucional do Trabalho*, E. Renovar, Rio de Janeiro, 1999, p.358-360.

[10] Ob.cit., p.365

O chamado *contrato coletivo de trabalho por ramo de produção* é manifestamente incompatível com esse núcleo essencial da autonomia sindical. Por certo, esse tipo de contratação centralizada em organizações de âmbito nacional ou regional, afronta a autonomia sindical constitucionalmente assegurada. Com efeito, o texto constitucional não pode ser emendado para definir esse tipo de contratação como preponderante e relegar a plano meramente complementar a contratação por empresa, por região ou por local de trabalho, porque isso implicaria em reduzir substancialmente o alcance e a eficácia das convenções e acordos coletivos, reconhecidos como direitos sociais mínimos no artigo 7º, inciso XXVI, da Carta Magna. Reduzidos os acordos e convenções a instrumentos meramente complementares, o mínimo essencial hoje garantido pelo artigo 7º restaria reduzido, e limitada a autonomia das entidades sindicais de 1º grau à negociação que não afrontasse as disposições dos contratos coletivos nacionais por ramo de produção. Dessa nova sistemática proposta, resultaria também que a legitimidade democrática desses instrumentos estaria irremediavelmente comprometida, porque as assembléias gerais das entidades sindicais de grau superior, que os celebrariam, não se compõem dos próprios grupos de trabalhadores e empregadores cujos contratos de trabalho serão por eles atingidos, mas de organizações sindicais que apenas de modo indireto os representam, porque na verdade agrupam diversas categorias. A representação direta e autêntica da categoria é a que desempenha o sindicato de 1º grau, porque, na feliz expressão de Amauri Mascaro Nascimento, o sindicato, "na verdade, é a categoria juridicamente organizada"[11].

Por essa razão, as entidades sindicais que devem desfrutar do maior grau de autonomia na negociação coletiva são as de 1º grau, porque são a elas que os trabalhadores diretamente se filiam, são elas que representam diretamente os trabalhadores e são elas que estão diretamente vinculadas à sua categoria profissional. Com razão, Zoraide Amaral de Souza leciona:

> *"Assim, dentro da ótica de que as entidades sindicais devem ter o direito de organizar as suas atividades e formular os seus programas, o direito de negociar, livremente, os interesses dos membros da categoria, seja coletivamente, seja individualmente, constitui a máxima do exercício de suas funções, já que o direito de poder negociar, com os empregadores, condições de trabalho é um elemento essencial da liberdade sindical"*[12]

[11] NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*, 5ª ed., LTR, São Paulo, 2008, p.221.

[12] SOUZA, Zoraide Amaral de. A Associação Sindical no Sistema das Liberdades Públicas, 2ª ed., *LTR*, São Paulo, 2008, p.176.

É o que Arion Sayão Romita denominou de “autonomia negocial”, que o sindicato exerce através das convenções e acordos coletivos, como instrumentos para a realização dos interesses coletivos da categoria que representa[13]

Aliás, a própria Organização Internacional do Trabalho, na Recomendação nº 91 sobre os contratos coletivos, de 1951, preconiza que a negociação, concertação, revisão e renovação dos contratos coletivos incumbem às organizações mais representativas dos trabalhadores[14]. Conforme demonstrado, no sistema sindical brasileiro, essas entidades são os sindicatos de 1º grau, que não podem, portanto, através de contratos coletivos negociados nacionalmente, virem a ser relegados a atores secundários ou complementares na negociação coletiva.

Outra conseqüência nefasta desse novo sistema seria o choque da contratação por ramo de produção com a representação das entidades sindicais por categoria, consagrada no inciso II do art. 8º da Constituição, o que acentuará, ainda mais, a sua ilegitimidade democrática, porque a contratação não se originará de legítimos representantes dos trabalhadores ou empregadores desses ramos de produção, já que as organizações sindicais de grau superior que viessem a celebrá-la seriam compostas por entidades sindicais representativas de diversas categorias, e não especificamente daquela a que está vinculado determinado ramo de produção. Se vier a entender-se que o conceito de ramo de produção possa significar o agrupamento de diversas categorias, ainda mais comprometida estará a autonomia sindical e a negociação coletiva dos sindicatos de cada categoria, forçados a submeter os trabalhadores por eles representados a cláusulas contratuais não negociadas pelos representantes da categoria. Ora, de acordo com o inciso II do artigo 8º, a autonomia da representação de cada categoria e o conseqüente exercício das correspondentes prerrogativas sindicais, entre elas a de participar da negociação coletiva, estarão irremediavelmente sacrificadas pela celebração do chamado contrato coletivo.

A representação sindical de base nos locais de trabalho se apresenta incompatível com a base territorial mínima estabelecida pelo inciso II do art. 8º da Constituição, que é a correspondente à área do Município. Com efeito, não cabe confundir *representação sindical* com a figura do *delegado sindical*, preconizada nos artigos 517, § 2º, 522, § 3º, e 523 da CLT. A Diretoria do sindicato, democraticamente eleita pelos trabalhadores ou empregadores a ele filiados na respectiva base territorial, pelo menos municipal, pode designar

[13] ROMITA, Arion Sayão Direito Sindical Brasileiro, e. Brasília-Rio, 1976, p.54.

livremente delegados sindicais, mas estes não têm *representação sindical*, porque não são eleitos pelos trabalhadores de um determinado local de trabalho e nem são investidos nas prerrogativas sindicais, mas são prepostos do próprio sindicato. *Delegados sindicais* são designados pelos sindicatos de cada categoria. *Representantes sindicais* teriam de ser eleitos pelo próprios trabalhadores ou empregadores nos locais de trabalho, podendo ter opiniões e linhas de ação diferentes em locais diversos dentro da base territorial de um mesmo sindicato. Estaria comprometida a unidade da representação por categoria dentro da base territorial mínima do sindicato (Constituição, art. 8º, inciso II). No sentido da intangibilidade da representação por categoria, e não por local de trabalho, por ramo de produção ou por qualquer outro critério, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, no Recurso em Mandado de Segurança nº 21.305-DF, de que foi relator o eminente Ministro Marco Aurélio (RTJ 137, p.1131-1135). Na vigência da Constituição de 1988, a Justiça do Trabalho sistematicamente negou nos dissídios coletivos a criação dessa representação sindical[15] que, na verdade, tem o intuito de elevar o número de dirigentes sindicais com estabilidade, com graves prejuízos para as empresas.

Ademais, a organização de reuniões mensais nos locais de trabalho pode entrar em choque com o poder gerencial do empregador, assegurado constitucionalmente pelo princípio da livre iniciativa (Constituição, art. 170), devendo constituir matéria a ser livremente clausulada através dos instrumentos de negociação coletiva (acordos e convenções), constitucionalmente previstos.

Quanto ao registro sindical, a sua manutenção é imperiosa por duas razões, que decorrem diretamente do próprio modelo de organização sindical adotado pelo legislador constituinte. De um lado, a unicidade sindical, estabelecida no inciso II do artigo 8º exige o registro, como tem sido acentuado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cristalizada na Súmula nº 677 da sua jurisprudência predominante, *in verbis*: "*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.*"

O registro é ato administrativo vinculado, através do qual o Ministério do Trabalho e Emprego atualmente, ou outro órgão que a lei venha instituir no futuro, verifica apenas se a entidade requerente satisfaz os requisitos objetivos previstos na Constituição e na

[14] Oficina Internacional Del Trabajo, *La Libertad Sindical – Manual de educación obrera*, 2ª ed., Genebra, 1988, p.94.
[15] BATALHA, V. Wilson de Sousa Campos; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos – Sindicalismo,* ed. LTR, São Paulo, 1994, p.293.

legislação específica, necessários à aquisição da sua personalidade sindical. Nesse sentido, decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

> "Atribuição residual do Ministério do Trabalho para promover o registro sindical, enquanto lei ordinária não vier dispor de outra forma. Atuação restrita, no caso, à verificação da observância ou não da ressalva constitucional que veda a existência de organização sindical da mesma categoria profissional em idêntica base territorial" (MS 29/DF, DJU 18/12/1989).

No mesmo sentido concluiu o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção 1.418, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

> "Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição da unicidade – esta sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical".

O registro não implica, portanto, em qualquer ingerência ou cerceamento à autonomia das entidades sindicais, mas é garantia indispensável da unicidade sindical consagrada no inciso II do artigo 8º.

De outro lado, as prerrogativas especiais que a própria Constituição confere aos sindicatos não permitem que nelas seja a entidade sindical investida sem que tenha sido oferecida a outras entidades sindicais a oportunidade de argüir a impossibilidade de sua constituição pela violação do princípio da unicidade. Dispensar o registro implica, de fato, em descumprir a Constituição, instituindo à margem do texto da Lei Maior, a pluralidade sindical indesejada.

Em conclusão,

1) A contribuição sindical compulsória é compatível com o princípio da liberdade sindical, como já decidiu o STF;

2) A contribuição sindical obrigatória é instrumento que garante a sustentação financeira das entidades que compõem o sistema de representação sindical, garantindo-lhes independência e igualdade de condições na defesa dos direitos de seus representados;

3) A **garantia de custeio é garantia de isonomia,** na medida em que faz frente à desigualdade de forças na esfera das relações de trabalho e da

representação sindical, permitindo que entidades representativas de menor poder econômico ou baixo nível de organização possam integrar o sistema e desempenhar a defesa dos interesses da categoria;

4) Por seus efeitos, a **extinção da contribuição compulsória, sem a adoção de medidas compensatórias**, ameaça a manutenção do **sistema protetivo das relações de trabalho**, podendo inviabilizar a representação de categorias menos capazes de mobilizar recursos financeiros, o que atenta contra o princípio de isonomia. Desse modo, merece proteção constitucional *não a contribuição sindical em si*, mas a sustentabilidade do sistema de representação sindical, como garantia de independência e isonomia;

5) A **representação sindical por categorias** serve e beneficia a todos os integrantes das categorias econômicas e profissionais, independentemente de filiação, razão pela qual todos devem se responsabilizar socialmente pela manutenção do sistema protetivo dos direitos sindicais, por meio do recolhimento da contribuição sindical prevista no art. 8º, IV da Constituição Federal;

6) Abandonar o sistema de **representação por categoria**, que confere **ampla proteção**, para permitir que as entidades sindicais representem apenas os seus filiados (contribuintes voluntários) é dizer, na prática, **que o *exercício do direito de representação sindical passa a depender da filiação***, em ofensa aos princípios de liberdade de associação e de proibição do retrocesso;

7) A **pluralidade sindical**, *nos moldes propostos de uma representação parcial*, alcançando apenas aos filiados, **reduz a garantia** hoje existente de proteção universal da categoria profissional ou econômica, independentemente de filiação, constitui redução de direitos e dá ensejo ao **tratamento desigual** de trabalhadores em idêntica situação, de acordo com a negociação obtida pelo respectivo sindicato. Nessa medida, sua aplicação resulta em ofensa ao princípio da **isonomia**.

8) O registro sindical é inerente à unicidade, consagrada no inciso II do art. 8º.

9) A representação sindical de base nos locais de trabalho conflita com a mínima base territorial das entidades sindicais estabelecida no inciso II do art. 8º.

10) O contrato coletivo por ramo de produção desvirtua a representação sindical por categoria e viola a autonomia das entidades sindicais de 1º grau e reduz a eficácia de direito social mínimo que é o direito dos sindicatos de celebrarem convenções e acordos coletivos (art. 7º, inciso XXVI).

Por todo exposto, voto pela inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 71/1995, 102/1995, 247/2000 e 252/2000.

Sala da Comissão, em de novembro de 2008.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator