

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC SP

Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Contribuições Sindicais
O Direito Fundamental da Liberdade Sindical e as Modalidades de
Financiamento dos Sindicatos

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO
2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC SP

Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Contribuições Sindicais
O Direito Fundamental da Liberdade Sindical e as Modalidades de
Financiamento dos Sindicatos

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Paulo Sergio João.

SÃO PAULO
2008

Banca Examinadora

O presente trabalho é dedicado às pessoas mais importantes da minha vida: Fabi, Pepo e Dudu. Não posso esquecer também das minhas origens. Agradeço de coração aos meus pais pelos ensinamentos desde o berço, além da Letícia que me ensinou a dividir. Finalmente, ao vovô e à vovó pela companhia e pela ajuda com os meninos.

Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Contribuições Sindicais

O Direito Fundamental da Liberdade Sindical e as Modalidades de Financiamento dos Sindicatos

Resumo do Trabalho

Objetiva-se a análise da liberdade sindical a partir dos parâmetros delimitados por Declarações Internacionais de Direitos Humanos, buscando atribuí-la o *status* de direito fundamental. Devidamente delimitada, a liberdade sindical será confrontada com as espécies de contribuições sindicais existentes no ordenamento jurídico pátrio. O resultado do trabalho é a comprovação de que toda a modalidade de contribuição imposta a trabalhadores e empregadores não-filiados a determinado sindicato implica em violação ao direito fundamental liberdade sindical. Como medida alternativa, procede-se a análise da contribuição de solidariedade, cuja adoção, ainda que marcada por ressalvas, poderá conciliar a liberdade sindical aos interesses dos sindicatos.

Palavra Chave: Liberdade Sindical. Direito Fundamental. Contribuição Sindical. Contribuição de Solidariedade

Abstract

The objective is the analysis of trade union freedom from the parameters defined by International Declarations of Human Rights, seeking to attribute it the status of fundamental right. Duly bounded, trade union freedom will be faced with the kinds of contributions in the existing trade union law homeland. The result of the work is the proof that the whole mode of contribution imposed on workers and employers to certain non-affiliated trade union entails a violation of the fundamental right trade union freedom. As an alternative, it is the analysis of the contribution of solidarity, whose adoption, although marked by reservations, trade union freedom can reconcile the interests of trade unions.

Keyword: Freedom Union. Right Fundamental. Contribution Union. Contribution of Solidarity

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	3
2.	BREVE HISTÓRICO DO SINDICALISMO	7
2.1.	ORIGENS DO SINDICALISMO	7
2.2.	SINDICALISMO BRASILEIRO	14
2.3.	CRISE DO SINDICALISMO	21
3.	ORGANIZAÇÃO SINDICAL	24
3.1.	ORGANIZAÇÃO SINDICAL ESTRANGEIRA	24
3.1.1.	Itália	25
3.1.2.	Espanha.....	27
3.1.3.	Portugal.....	31
3.1.4.	EUA	33
3.1.5.	Argentina	36
3.2.	ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA.....	38
3.2.1.	Registro Sindical	39
3.2.2.	Pluralismo, Unicidade e Unidade Sindical.....	44
3.2.3.	Autonomia Sindical	51
4.	LIBERDADE SINDICAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL	57
4.1.	DIREITOS FUNDAMENTAIS	59
4.2.	LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO.....	65
4.3.	DECLARAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E A LIBERDADE SINDICAL.....	70
4.4.	CONVENÇÕES DA OIT E A LIBERDADE SINDICAL	73
4.5.	EFICÁCIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNO E A EFETIVIDADE DA LIBERDADE SINDICAL.....	77
5.	LIBERDADE SINDICAL E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DOS	

SINDICATOS	82
5.1. LIBERDADE SINDICAL NEGATIVA	85
5.2. CLÁUSULAS DE SEGURANÇA SINDICAL	87
5.3. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE	89
5.4. DIREITO DE OPOSIÇÃO	91
5.5. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	93
5.5.1. Natureza jurídica	99
5.5.2. Contribuição sindical e liberdade sindical.....	102
5.6. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL	106
5.6.1. Natureza Jurídica	107
5.6.2. Contribuição assistencial e liberdade sindical.....	108
5.7. CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA	116
5.7.1. Natureza Jurídica	117
5.7.2. Contribuição confederativa e liberdade sindical	119
5.8. CONTRIBUIÇÃO ASSOCIATIVA – MENSALIDADE SINDICAL.....	122
5.9. CONTRIBUIÇÃO PAGA PELO EMPREGADOR EM BENEFÍCIO DO SINDICATO PROFISSIONAL	124
5.10. A ESTIPULAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES EM INSTRUMENTOS NORMATIVOS COLETIVOS	127
5.11. CONTRIBUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO MODELO VIGENTE	129
6. CONCLUSÃO.....	138
Referências	143

1. INTRODUÇÃO

"Sempre fomos contra o imposto sindical porque achávamos que o sindicato deveria ser mantido pela contribuição voluntária dos associados. Agora, até a CUT [Central Única dos Trabalhadores], que era contra o imposto sindical, usa argumentos sem pé nem cabeça para defender que ele seja mantido. É muita contradição entre o discurso e a prática. Como você pode querer liberdade e autonomia sindical se você depende do imposto? Por que é que o dirigente vai fazer campanha de sindicalização se ele pode ficar esperando o dia de receber o dinheiro do imposto?", (Djalma Bom, 69 anos, ex-diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema)¹

Como será demonstrado, a liberdade sindical consiste em direito fundamental dos trabalhadores próprio de um Estado Democrático de Direito nos moldes do estabelecido no preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Somente nos regimes em que as liberdades civis são respeitadas, os trabalhadores poderão se reunir para formar associações voltadas à tutela de seus interesses, afastando-se qualquer intervenção, seja do Estado, seja dos empregadores ou de outras associações já constituídas com o mesmo fim.

A Constituição Federal de 1988, em seu Título II que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, assegura tanto o direito de livre associação quanto a liberdade sindical, direitos estes classificados como fundamentais e interpretados a partir do princípio da dignidade da pessoa humana (Constituição Federal, artigos 1º, III, 5º, XVII a XXI, e 8º, *caput* e I), elemento unificador do sistema jurídico pátrio. Não obstante a positivação demonstrada, a liberdade sindical como direito fundamental padece de plena efetividade por conta da estrutura da organização sindical ainda vigente no Brasil.

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1105200813.htm>, acessado em 11/05/08.

Um dos grandes obstáculos à plena efetivação do princípio da liberdade sindical está na forma de financiamento das entidades sindicais. No Brasil ainda persiste a contribuição sindical imposta a todos os integrantes de cada categoria, profissional e econômica. O pagamento desse imposto vincula a todos os trabalhadores e empregadores, filiados ou não ao sindicato, que também acaba sendo beneficiado pela regra da unicidade territorial.

Inegavelmente, após a promulgação da Constituição de 1988, ainda que mantidos a unicidade, o imposto sindical e a representação por categoria, a postura adotado pelo Poder Executivo, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, buscou efetivar o princípio da liberdade sindical. Com a extinção da Comissão de Enquadramento Sindical, o Governo reduziu o grau de intervenção quando da criação de novas organizações sindicais, resultando em um número muito maior de sindicatos e, em consequência, uma quantidade expressiva de questões relacionadas à representatividade, não mais resolvidas pelo MTE, mas pelo Poder Judiciário².

Especificamente, a contribuição compulsória em benefício de determinado sindicato atenta contra a liberdade de filiação e de livre escolha da entidade sindical que representará o contribuinte, do que resulta violação ao direito fundamental liberdade sindical.

Aos leitores já introduzidos ao tema pode parecer que o presente trabalho em nada inova no cenário jurídico nacional. Por certo, a questão das contribuições sindicais já foi amplamente discutida pela doutrina e pela jurisprudência. Inclusive, já há entendimento consolidado no âmbito dos tribunais a respeito. Não obstante, defende-se a atualidade da discussão por conta da necessidade de se reformar o sistema sindical brasileiro, cuja estrutura jurídica ainda remonta aos tempos do Estado corporativista. Da mesma forma, em que pese a posição adotada pela jurisprudência, os sindicatos, em número considerável, continuam adotando postura voltada exclusivamente aos interesses de seus diretores, os quais, além de se perpetuarem no poder, não têm compromisso para

² NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. *Compêndio de Direito Sindical*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 506.

com os reais interessados, trabalhadores e empregadores.

Propõe-se, para tanto, a realização de uma análise da liberdade sindical a partir dos parâmetros delimitados por declarações internacionais de direitos humanos, buscando atribuí-la o *status* de direito fundamental. Em seguida, as formas de financiamento das entidades sindicais existentes no Brasil serão confrontadas com tal direito, a fim de que se possa demonstrar a existência de lesão.

O presente trabalho será apresentado em seis partes. Após essa introdução, será realizada uma breve digressão sobre a história do sindicalismo, noticiando suas origens na revolução industrial e seu desenvolvimento para então delimitar o cenário atual de crise, cujos sintomas principais são o baixo número de trabalhadores sindicalizados e a ausência de legitimidade das associações sindicais existentes.

Em seguida, propõe-se uma análise sobre o tema organização sindical. Por certo, se os direitos fundamentais têm por base o princípio da dignidade da pessoa humana, a liberdade sindical cumpre papel semelhante na atividade sindical. Analisando-se o direito estrangeiro e o nacional, busca-se estabelecer um paralelo entre questões envolvendo a criação e extinção dos sindicatos, tendo como plano de fundo a liberdade sindical.

O estudo prosseguirá com uma pequena introdução sobre a teoria dos direitos fundamentais. Em seguida, será apresentado ao leitor um roteiro com as principais declarações de direitos e a respectiva tutela por elas realizada sobre a liberdade sindical. Em tópico específico, será apresentado o trabalho realizado pela Organização Internacional do Trabalho a respeito, dando-se enfoque às Convenções n. 87 e n. 98, bem como ao Comitê de Liberdade Sindical. Em conclusão do capítulo, buscar-se-á atribuir à liberdade sindical o *status* de direito fundamental.

Logo em seguida, serão analisadas as principais modalidades de financiamento dos sindicatos no Brasil em confronto com a liberdade sindical. Trata-

se do objeto principal do presente estudo. Demonstrar-se-á que a maioria das modalidades de financiamento sindical existentes fere a liberdade sindical, pois cerceia a liberdade de trabalhadores e empregadores e permite a perpetuação no poder de dirigentes sindicais descompromissados com os interesses de seus respectivos representados.

Finalmente, a título de conclusão, propõe-se a adoção da contribuição de solidariedade com certas ressalvas pertinentes ao fundamento de contração, forma de estipulação e ao valor estipulado, tendo sempre como norte o direito fundamental liberdade sindical.

2. BREVE HISTÓRICO DO SINDICALISMO

2.1. ORIGENS DO SINDICALISMO

“Proletários de todos os países, uni-vos!” Com essa frase, Karl Marx e F. Engels concluíram, no ano de 1948, o texto intitulado *Manifesto Comunista*, cujo conteúdo traz a marca do movimento sindical que surge com o advento da Revolução Industrial. De acordo com o artigo 10º da Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho, as organizações sindicais podem ser entendidas como toda e qualquer organização de trabalhadores ou de entidades patronais que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores ou do patronato.

A história do movimento sindical não é linear, do que resulta a impossibilidade de se falar em “gerações” do sindicalismo como evolução histórica do instituto. Segundo Nascimento, o sindicalismo é fruto da sedimentação de um movimento que percorreu um longo caminho até chegar à fase contemporânea. Para a defesa coletiva de seus interesses, os trabalhadores buscaram se organizar de diversas formas, das quais a organização sindical atua como protagonista³.

Na Roma antiga ao *syndicus* cabia a tutela dos interesses de determinada comunidade ou sociedade. Já na Grécia à expressão *sundiké* (sindico) pode ser atribuído o significado de justiça comunitária ou idéia de administração e atenção a determinada comunidade⁴. Ainda que existissem formas de associativismo nas origens da história da civilização, a união de trabalhadores em busca da defesa de seus interesses é algo recente⁵. Segadas Vianna⁶ afirma que:

“(...) apenas pela semelhança com alguns sistemas sindicais e com as corporações, poderemos ir buscar na Antigüidade as origens do

³ NASCIMENTO, *Op. cit.*, p. 41.

⁴ AROUCA, José Carlos. *Curso Básico de Direito Sindical*. São Paulo: LTr, 2006, p. 13.

⁵ BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. *Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 50.

⁶ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. v. 2. São Paulo: LTr, 2002, p. 1070.

sindicalismo nas instituições romanas, distribuindo o povo segundo artes e ofícios, numa organização com certos pontos formais semelhantes aos sindicatos modernos.”

Segundo Aviles⁷, a industrialização acelerada conduziu ao auge do movimento sindical. De fato, o surgimento dos sindicatos está diretamente associado à Revolução Industrial, momento histórico em que o desenvolvimento de novos processos produtivos resultou, dentre outros efeitos, na união de diversos trabalhadores vinculados a um único empregador em determinado local. Submetidos a condições de trabalho exaustivas, os trabalhadores vislumbraram na associação uma estratégia voltada à busca de melhores condições para o pacto laboral.

Deve-se fazer menção, primeiramente, às Corporações de Ofício que antecederam aos sindicatos como forma de organização das relações de trabalho⁸. As Corporações de Ofício apresentavam organização interna que abrangia empregadores, empregados e aprendizes. Tratava-se, pois, de um verdadeiro núcleo de uma classe produtora. Os mestres eram os proprietários de uma oficina ou negócio lucrativo, os companheiros eram os prestadores de serviço e os aprendizes eram as crianças ou adolescentes que procuravam treinamento para início de uma profissão⁹. Com o apoio da Igreja, as corporações faziam de seu monopólio instrumento de exploração dos trabalhadores, algo só possível por conta do respaldo que os mestres detinham perante as autoridades que, por sua vez, eram beneficiadas pela arrecadação de impostos por elas realizada, sem contar as quantias que pagavam em troca de privilégios¹⁰.

Na França, a lei *Le Chapelier*, de 1791, teve efeitos na eliminação das Corporações de Ofício e no impedimento de desenvolvimento dos sindicatos. De acordo com seu artigo primeiro, a abolição de toda forma de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão atuaria como uma das bases fundamentais da Constituição francesa. A preocupação da lei seria garantir a liberdade de

⁷ AVILES, Antonio Ojeda. *Derecho Sindical*. Madrid: Editorial Tecnos, 1980, p 43.

⁸Em sentido contrário, BRITO FILHO, *Direito Sindical*, p. 51, segundo qual a união de capital (representado pelos mestres) e trabalho (companheiros e aprendizes) no modelo das corporações de ofício atuaria como óbice a que fossem consideradas como o embrião do sindicalismo.

⁹ NASCIMENTO, *Op. cit.*, pp. 42/44.

¹⁰ VIANNA, *Op. cit.*, p. 1071.

comércio e do trabalho¹¹. Sua denominação originou-se do nome do relator de comissão, cujas conclusões atribuíam às corporações, dentre outros, a responsabilidade pelo aumento do custo da jornada de trabalho e pelo entrave à livre negociação entre particulares. Referida lei proibiu toda a espécie de corporação de cidadãos do mesmo estado ou profissão e da reunião desses destinada a tomar resoluções ou sancionar regulamentações sobre seus pretensos direitos comuns¹².

Seguindo a doutrina francesa, três são as etapas da consolidação jurídica das organizações sindicais. Sucessivamente, apresentam-se as fases da proibição, tolerância e reconhecimento. Em um primeiro momento, a associação de trabalhadores era vedada. Dispositivos que integravam o ordenamento jurídico inglês e francês, por exemplo, proibiam a reunião de trabalhadores e tipificavam como crime a atuação sindical, respectivamente. A atividade sindical, contudo, era inevitável. A proibição deixou de produzir efeitos e passou-se a um momento de tolerância mais tarde sucedido pelo reconhecimento jurídico das associações sindicais¹³.

Como ícones da reversão de tal quadro, citam-se lei inglesa de 1824, que proclamou a liberdade de coalizão, e dispositivos semelhantes na Alemanha, mediante o Código Industrial Prussiano (1869), que admitiu a associação profissional. A lei britânica sobre os sindicatos, *Trade Union Act* de 1871, negou o caráter delitivo às organizações de trabalhadores, cujos acordos não poderiam ser anulados nem efetivados por intervenção judicial. Posteriormente, a Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar (1919) também asseguraram o direito de associação profissional. Na França, a lei *Waldeck-Rousseau* (1884), composta de apenas quatro artigos, além de revogar a lei *Le Chapelier* e dispositivos do Código Penal, permitiu às pessoas da mesma profissão ou de profissões conexas organizarem-se em associações sem autorização do governo, desde que seus objetivos fossem exclusivamente a defesa de interesses profissionais e econômicos. Referida lei também suprimiu a exigência da presença de um representante do governo nas assembléias sindicais, devendo apenas os respectivos estatutos

¹¹ AVILES, *Op. cit.*, p. 50.

¹² NASCIMENTO, *Op. cit.*, pp. 42/44.

¹³ AVILES, *Op. cit.*, pp. 49/53.

sindicais serem depositados perante o Município onde estivessem sediadas as entidades. Na Itália, em 1889, foi editada legislação semelhante. Nos Estados Unidos da América o reconhecimento das entidades sindicais se deu pelas leis *Shermann Act* (1890) e *Norris-La Guardia Act* (1932)¹⁴.

A atuação sindical foi fortalecida com as negociações de paz que sucederam ao fim da Primeira Guerra Mundial. Como marco importante de tal processo cita-se o surgimento da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Sua Constituição foi redigida entre janeiro e abril de 1919 pela Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, composta por representantes de nove países (Bélgica, Cuba, Checoslováquia, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Polônia e Reino Unido), sendo presidida por Samuel Gompers, presidente da Federação Americana do Trabalho (*American Federation of Labour*, AFL), tendo sido integrada ao Tratado de Versailles em sua Parte XIII. Em 1944, diante dos efeitos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, foi realizada a 26ª Reunião da OIT, uma das poucas fora de Genebra, quando se editou a Declaração da Filadélfia que buscou precisar os fins e objetivos da OIT¹⁵. Tal declaração foi adotada como anexo à Constituição da OIT, bem como antecipou e serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos.¹⁶

A OIT integra as Nações Unidas como um de suas agências especializadas, apresentando natureza de pessoa jurídica de direito público internacional, de caráter permanente, constituída por Estados que assumem a obrigação de observar as normas constitucionais da organização e das convenções que ratificam¹⁷. Como resultando de negociações e acordos entre o Conselho de Administração da OIT e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, nasce no ano de 1950 um procedimento especial destinado à proteção da liberdade sindical que complementa os procedimentos gerais de controle da aplicação das

¹⁴ AVILES, *Op. cit.*, p. 52 e NASCIMENTO, *Op. cit.*, pp. 41/51.

¹⁵ TEIXEIRA, Jorge Régis F. *Liberdade sindical. In Curso de Direito Constitucional do Trabalho. estudos em homenagem ao professor Amauri Mascaro Nascimento*. Coord. Arion Romita. V. 2. São Paulo: LTr, 1991, p. 12.

¹⁶ V. <http://www.oit.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/index.htm>

¹⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1994, p. 19.

normas da OIT e que está a cargo de dois órgãos: a Comissão de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical e o Comitê de Liberdade Sindical.

A Comissão, criada em 1950, tem por função analisar queixas relativa a violações dos direitos sindicais apresentadas pelo Conselho de Administração da OIT em conjunto como Governo interessado. Já o Comitê de Liberdade Sindical, criado em 1951 pelo Conselho de Administração da OIT, consiste em órgão tripartite composto por nove membros e seus suplentes, cujas vagas são ocupadas por representantes dos Estados, trabalhadores e empregadores, chefiados por um presidente independente. Cabe ao Comitê a análise preliminar das queixas apresentadas, bem como recomendar ao Conselho de Administração que busque junto ao Governo interessado as medidas necessárias a resolver o problema que se apresenta e, ao fim, obter o acordo do Governo interessado para que o caso seja levado à Comissão de Investigação e de Conciliação.

Referido Comitê já analisou aproximadamente quase dois mil casos em meio século de existência, o que acabou por permitir a elaboração de um corpo completo e equilibrado de princípios de liberdade sindical e negociação coletiva sobre a base das disposições da Constituição da OIT, de suas convenções, recomendações e resoluções sobre a matéria. Suas orientações, reunidas em uma Compilação composta por mais de seiscentos verbetes, cuja última atualização conta com as análises de casos realizadas até março de 1995, são reconhecidas em todo mundo, servindo, também, como base para a elaboração da legislação sindical de diversos países.

Segundo Touraine, partidos políticos e sindicatos atuam como elementos indispensáveis à democracia. Quanto maior o grau de complexidade de determinada sociedade, maior é o número de grupos de interesse, resultando, pois, indispensável que as demandas que surgem sejam agregadas por agentes que garantam a ligação entre a sociedade civil e a sociedade política. Igualmente, os sindicatos não podem se confundir com o Estado, pois a “... *democracia se corrompe e fica desorientada, não só quando o sistema político invade a sociedade civil e o*

Estado, mas também quando esse sistema é destruído por um Estado que pretende estar em relação direta com o povo ou se apresenta como a expressão direta de demandas sociais (...) a falta de instituições políticas livres impede a formação de atores sociais e facilita o controle repressivo exercido pelo aparelho do Estado sobre as reivindicações e mobilizações sociais¹⁸”.

Já na primeira metade do século XX foi possível identificar duas modalidades de atuação sindical, a liberal e a intervencionista. Na primeira, os trabalhadores se unem livremente por meio de associações sindicais com o intuito de buscar melhores condições de trabalho. Na segunda, o Estado se apropria dos movimentos sociais e busca conduzir a gestão dos conflitos oriundos da relação de trabalho sob a justificativa de evitar o conflito social supostamente nocivo ao desenvolvimento nacional. De certa forma, a história do movimento sindical foi definitivamente marcada pelo grau de interferência estatal. O papel do Estado em face da atividade das associações sindicais apresentou nuances diferenciadas nas diversas nações. Nos países socialistas, por exemplo, os sindicatos acabavam se confundindo com a figura do Estado.

Na extinta União Soviética ocorria situação peculiar. Já que o poder tinha sido apropriado, em tese, pelos trabalhadores, não faria sentido que esses, por meio de seus sindicatos, insurgirem-se contra o Estado pelos próprios controlado. Desse quadro resultou certa alteração do papel dos sindicatos no modelo soviético comunista. De contestador passou a cumprir uma função educativa e política em defesa dos princípios fundamentais em que se baseava a ideologia dominante do Estado. Tal quadro, inclusive, foi objetivo de questionamento apresentado pela Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres perante o Comitê de Liberdade Sindical da OIT. Instado a se manifestar, o governo afirmou que não havia interferência do Estado sobre os sindicatos, até porque os membros do partido eram membros do sindicato, resultando na tomada de deliberações em comum acordo. A OIT se deu por satisfeita, recomendando apenas que se evitasse a transformação

¹⁸ TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996, pp. 132/134.

dos sindicatos em instrumento político, bem como que interferisse em suas funções¹⁹.

O mesmo Comitê, entretanto, ao analisar queixa apresentada contra determinada lei chinesa, entendeu que a atribuição aos sindicatos de funções tais como a organização e educação dos trabalhadores a fim de defender o poder do Estado socialista e respeitar a legislação do trabalho, implicaria violação ao princípio da liberdade sindical, já que impediria o desenvolvimento de organizações sindicais independentes do poder público e do partido dirigente (v. Caso n. 1652, §§ 713 e 714, e verbete n. 300).

Em outras nações que optaram por não adotar o regime socialista, a intervenção estatal também esteve presente. A esse respeito, o corporativismo estatal é o regime intervencionista por natureza.

Não se pode falar em corporativismo sem citar o modelo Italiano. Nessa nação, pela Lei n. 295, de 15 de junho de 1893, foram criados os *Collegi dei Probiviri*. Tratava-se de órgãos paritários para cada ramo da indústria, dotados de um presidente nomeado pelo governo, além de classistas, representando empregados e empregadores, respectivamente. A Lei n. 563/1926 limitou o reconhecimento da personalidade jurídica a um único sindicato para ambos os ramos, profissional e patronal, resultando na eficácia *erga omnes* do contrato coletivo firmado pelos representantes de trabalhadores e empregadores. O sindicato pela via do reconhecimento tornava-se ente de direito público, submetido, pois, a rígido controle estatal. Não se contentando, o legislador fascista ainda tipificaria a greve e o *lock-out* como ilícitos penais. A *Carta del Lavoro* (1927), contraditoriamente, admitiu a liberdade sindical e proibiu a greve e o locaute. Na Espanha franquista (*Fuero del Trabajo* - 1938) e em Portugal (*Constituição Político e Estado do Trabalho Nacional* – 1933) o corporativismo também se manifestou. O modelo corporativista perdeu força após a Segunda Guerra Mundial, surgindo

¹⁹ NASCIMENTO, *Op. cit.*, p. 53.

espaço para as idéias de autonomia coletiva e independência na relação entre Estados e sindicatos²⁰.

Atualmente, a OIT vem desempenhando papel fundamental na tutela da liberdade sindical. Mediante Convenções ratificadas por diversos países e da atuação de seu Comitê de Liberdade Sindical, os sindicatos e os trabalhadores de todo o mundo podem buscar a defesa efetiva da atividade representativa, além de condições de trabalho dignas.

2.2. SINDICALISMO BRASILEIRO

A Constituição Imperial de 25 de março de 1824, em seu artigo 179, XXV, aboliu as Corporações de Ofício, juntamente com seus juízes, escrivães e mestres. Já a Constituição Republicana de 24 de fevereiro 1891, na Seção que tratava da Declaração de Direitos, artigo 72, § 8º, assegurou a todos o direito de associação livre da intervenção policial, salvo para a manutenção da ordem pública. A liberdade de associação, ainda que de forma mitigada, teria sido assegurada nos textos constitucionais posteriores até a Emenda Constituição n. 1/69, sendo amplamente tratada na Constituição de 1988²¹.

Deve-se ter em conta que a abolição da escravatura, pela Lei Áurea de 13 de maio de 1888, dentre outros aspectos, influenciou decisivamente o conjunto de trabalhadores brasileiros. Em substituição aos trabalhadores africanos trazidos ao Brasil como escravos, imigrantes europeus passaram a compor o quadro de mão-de-obra nacional, os quais instituíram as ligas operárias no começo do século XX, entendidas como reunião de trabalhadores destinada à busca de melhores condições de trabalho.

Como primeiro instrumento normativo voltado à regulação da

²⁰ GIUGNI, Gino. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 1991, p. 46, e NASCIMENTO, *Op. cit.*, pp. 56/62.

²¹ Constituição de 1934, artigo 113, inciso 12, Constituição de 37, artigo 122, inciso 9, Constituição de 1946, artigo 141, § 12, Constituição de 1967, artigo 150, § 28, Constituição de 1988, artigo 5º, inciso XVII.

atividade sindical cita-se o Decreto n. 979, de 6 de janeiro 1903, revogado pelo Decreto n. 23.611/33, que facultava aos profissionais da agricultura e indústrias rurais de qualquer gênero organizar sindicatos para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses (artigo 1º).

Os anarquistas que desembarcaram como imigrantes no Brasil transformaram associações em entidades de reivindicação, tendo na greve de 1917 o ápice do movimento. O Estado resolveu agir mediante a Lei de Expulsão datada de 1921. Certamente, o papel da polícia foi fundamental para esmagar o anarco-sindicalismo. Em 1922, com a fundação do Partido Comunista, os anarquistas saem de cena e a organização sindical se torna ideológica. Em 1930, inaugura-se a “Era Vargas”, marcada pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja função seria administrar a questão social que até então era caso de polícia, e pela promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, datada de 1943²².

A preocupação governamental com a interferência estrangeira restou demonstrada nos Decretos n. 19.770/31 e n. 26.694/34. O primeiro, em seu artigo 12, vedava a patrões e empregados a filiação em sindicatos internacionais. Já o segundo restringia os cargos de administração e representação a brasileiros natos ou naturalizados com mais de dez anos de residência no Brasil, além de vedar aos sindicatos, às federações e às confederações integrarem organizações internacionais, salvo quanto expressamente autorizado pelo Ministério do Trabalho.

Para Romita, a origem na organização sindical brasileira baseava-se em dois pressupostos: 1º) as relações coletivas de trabalho eram manifestações de luta de classes e suas conseqüências deveriam ser evitadas a qualquer preço mediante o estabelecimento da paz social; 2º) temia-se que as repercussões dessa luta pudessem afetar o conjunto da sociedade, devendo ser combatido o risco de rebeliões sociais. Para tanto, o Estado, atuando como protetor dos interesses das classes dominantes e mediador de conflitos sociais, objetivou, dentre outros: 1º) desenvolver a regulação minuciosa das condições de trabalho, a fim de tornar-se desnecessária a ação sindical; 2º) condicionar os interessados a buscar no Estado a

²² AROUCA, José Carlos. *O futuro do direito sindical*. São Paulo: Revista LTr, n. 71, junho/2007, pp. 654/665.

solução dos conflitos ocorrentes²³.

Ainda que o anarco-sindicalismo tenha repercutido em seu início, o Governo evitou seu alastramento. É no Estado Novo que se encontram as origens do sistema sindical vigente, espécie de herança genética sindical, cujas características principais são o enquadramento sindical por categorias criadas pelo Estado, o sistema confederativo, a proibição das centrais sindicais, a carta de reconhecimento sindical, o estatuto padrão, o imposto sindical, a intervenção do Governo nos sindicatos, as convenções coletivas por categorias, o efeito *erga omnes* das cláusulas convencionais na categoria, a proibição da greve, a unicidade sindical e a expulsão dos estrangeiros anarco-sindicalistas²⁴.

O texto da Constituição de 1937 expressa muito bem a realidade do movimento sindical daquele período, cuja liberdade era restrita. Em seu texto, a greve e o *lock-out*. Foram declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital, além de incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional (artigo 139, 2ª parte). Especificamente, o artigo 138 delimitava o âmbito de atuação dos sindicatos profissionais:

“Artigo 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.”

A interpretação do referido artigo, contudo, pode resultar em certas questões de caráter duvidoso. Se, por um lado, a entidade sindical reconhecida pelo Estado tinha a exclusividade de representação da categoria, por outro a prerrogativa de firmar acordos coletivos, impor contribuições e cumprir demais funções delegadas seria restrita aos trabalhadores associados à mesma. Não obstante, como será visto,

²³ ROMITA, Arion Sayão. *A (des) organização sindical brasileira*. São Paulo: Revista LTr, n. 71, junho/2007, p. 668.

²⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. *Problemas que dificultam a reforma sindical*. São Paulo: Revista LTr n. 71, junho/2007, pp. 647/653.

a legislação que regulamentou o texto constitucional adotou entendimento distinto, ao estender tais prerrogativas a todos os integrantes da categoria e não apenas aos trabalhadores associados.

Segundo French²⁵, a conjuntura 1943/1947, na qual a CLT foi promulgada, é marcada por tendências democratizantes e participativas no plano eleitoral e nas relações de trabalho. Ao contrário do que se afirma, a CLT não teria provocado a destruição dos sindicatos e a desmobilização da classe trabalhadora.

Em verdade, nesse período histórico, o Estado, comandado por Getúlio Vargas, pretendia aniquilar o movimento sindical que se desenvolvia desde o início do século e instituir uma nova forma de representação dos trabalhadores e empregadores mais conveniente aos interesses de um modelo de Estado populista e corporativista. Vargas, portanto, pretendia o desenvolvimento da atuação sindical, desde que mantivesse o controle sobre tais entidades. Para tanto, a instituição de uma contribuição sindical atuava como mecanismo fundamental no desenvolvimento dos sindicatos. Como será demonstrado, o imposto sindical teve influência decisiva nesse processo de apropriação pelo Estado do movimento sindical.

Ainda que a Constituição de 1946 tenha restituído o direito de greve, em nada mais avançou, ao passo que manteve modelo preexistente no qual aos sindicatos eram atribuídas funções delegadas pelo Estado. Repetindo o legislador constitucional de 1937, a atribuição aos sindicatos do exercício de funções delegadas do poder público era preservada:

“Art 159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.”

A Constituição de 1967 em nada inovou quanto ao papel dos sindicatos: *“Art 159 - É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções*

²⁵ FRENCH, John D. *Afogados em leis. A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. Tradução Paulo Fontes. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 33.

delegadas de Poder Público serão regulados em lei.” Da mesma forma, a Emenda Constituição n. 1, de 1969: “Art. 166. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei.”

Realmente, durante os governos militares, a partir de 1964 até meados da década de 1980, o ordenamento jurídico não apresentou grandes alterações, a não ser no que tange à introdução do conceito de “segurança nacional” como justificativa para punir qualquer espécie de “perturbação” sindical²⁶. Na obstante a redemocratização de 1946, no governo do Presidente Dutra ocorreram duzentas e dezenove intervenções sobre sindicatos. A ditadura militar, iniciada no ano de 1964, por sua vez, foi responsável por mil duzentos e duas intervenções²⁷.

No início da década de 1980, surge um novo modelo de sindicalismo, oriundo de municípios industriais próximos da cidade de São Paulo. Trata-se do sindicalismo do ABC, cujos líderes, dentre os quais o atual Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, desafiaram o governo militar, fundaram a Central Única dos Trabalhadores - CUT e apresentaram como bandeira, dentre outras, a liberdade sindical nos termos delimitados pela Convenção n. 87 da OIT²⁸. Como marco desse momento histórico, cita-se greve iniciada em 12 de maio de 1978 por aproximadamente três mil metalúrgicos que trabalhavam em filial da empresa Scania localizada em São Bernardo - SP. O país, então governado pelo General Ernesto Geisel, ainda sofria os males do regime de exceção. O movimento teve efeito cascata, alastrando-se para outras empresas da região, representando o renascimento do movimento sindical no Brasil²⁹.

A Constituição Federal de 88 assegurou a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (Constituição Federal, artigo 5º, XVII). Da mesma forma, buscou explicitar a tutela do princípio da liberdade sindical determinado:

²⁶ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, pp. 647/653.

²⁷ AROUCA, José Carlos. *O futuro do direito sindical*, pp. 654/665.

²⁸ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, p. 648.

²⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u400408.shtml>, acessado em 13/05/08.

“Artigo 8º 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;

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;

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

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;

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

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.”

O legislador constitucional tentou, em vão, a realização de um milagre. Ao assegurar a liberdade sindical, deveria ter primado por um mínimo de coerência³⁰. Segundo o artigo 8º, *caput*, da Constituição, é livre a associação sindical e profissional. Contudo, o modelo pátrio apresenta certas incongruências, tais como a unicidade sindical e a cobrança de imposto respectivo a todos os trabalhadores, mesmo aos não-filiados ao sindicato.

Essa, inclusive, é a realidade reconhecida pelo próprio Supremo

³⁰ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, pp. 647/653.

Tribunal Federal:

“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 e a própria contribuição sindical de natureza tributária, marcas características do modelo corporativista resistente, dão a medida da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF/88, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146.733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694).” (RE 180.745, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 08/05/98)”

O sistema de Direito Coletivo Italiano referente ao período do governo Mussolini apresentava características ainda encontradas no modelo brasileiro. No modelo italiano, o sindicato era submetido aos interesses do Estado. Vigorava a regra da unicidade, pois somente o sindicato reconhecido pelo Estado poderia representar a categoria, entendendo-se como aspecto negativo a concorrência entre os sindicatos presente em um regime pluralista. O sistema sindical era organizado por categorias, indicando a adoção de um paralelismo simétrico mediante a regulação, de um lado, da categoria profissional e, de outro, da categoria econômica, cuja classificação e organização eram incumbência do próprio Estado, que também procedia ao respectivo registro sindical. A autonomia financeira dos sindicatos era assegurada pelo *contributo sindacale*. O Estado, ainda, disciplinava os conflitos de trabalho e organizava a produção nacional, sendo a Justiça do Trabalho titular do poder normativo³¹.

Realmente, no modelo brasileiro, institutos como a unicidade, a contribuição sindical compulsória e a representação por categoria acabam por impedir a plena efetivação da liberdade sindical nos moldes estabelecidos por declarações internacionais de direitos humanos, como será demonstrado adiante.

³¹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 669.

2.3. CRISE DO SINDICALISMO

A globalização e a modificação dos processos de produção estão relacionadas à diversificação de funções, à proliferação das unidades de produção espalhadas em diversos países, à terceirização, ao repasse de atividades a empresas menores, ao repasse de atividades a empresas situadas em outros países nos quais o custo da mão-de-obra e os impostos são menores, dentre outros reflexos. Este contexto acaba por influenciar decisivamente o movimento sindical.

Por conta da terceirização, por exemplo, ocorre certa fragmentação das categorias, o que impede a união de forças em um único sindicato representativo. Da mesma forma, os trabalhadores informais que, por não integrarem categoria alguma, acabam sem representação sindical. Se não bastasse, as taxas de sindicalização vêm caindo nas últimas décadas.

Ao lado disso, há que citar a arcaica organização sindical ainda vigente. Para se ter uma idéia, no modelo pátrio não é raro encontrar sindicatos, cujos dirigentes se perpetuam no poder, tendo sido criado uma espécie de nova profissão, a de dirigente sindical. Tais dirigentes não servem ao sindicato, mas sim dele se servem³².

A crise do sindicalismo fez com que tais entidades passassem a atuar em outras frentes. Alguns sindicatos perceberam que sua sobrevivência estaria ligada à ampliação das bandeiras a serem levantadas. Não basta mais lutar pelo aumento do salário e por melhores condições de trabalho para os integrantes da categoria. A tomada de posição em relação a outros temas como trabalho da mulher, trabalho infantil, trabalho escravo, previdência social e atuação do Estado na economia passou a integrar as pautas de discussão do movimento sindical.

Outras modalidades de associações desprovidas de caráter sindical, diante de um contexto de exclusão social, atuam como abrigo para minorias

³² ROMITA, A (*des*) *organização sindical brasileira*, p.666.

rejeitadas, levando os sindicatos a se preocuparem com faixas da sociedade para as quais antes não voltavam sua atenção. Trata-se de um novo quadro³³. Segundo José Rodrigues, os sindicatos ainda são capazes de delimitar um campo de luta para os movimentos sociais na arena nacional, e para o país, na arena internacional³⁴. Em todo caso, tal processo de mudança depende necessariamente de uma atualização da estrutura sindical e dos mecanismos de organização.

O sindicalismo brasileiro apresenta peculiaridades que devem ser levadas em conta. Ao contrário do modelo europeu, o modelo nacional desenvolve-se no interior de estruturas montadas pelo Estado Corporativista nascido na Revolução de 30. Para tanto, a defesa do pluralismo sindical não pode resultar na simples condenação do modelo pátrio. A experiência brasileira resultou na criação de sindicatos representativos e atuantes, não obstante os conflitos e as contradições, ao lado de outros, os sindicatos de papel, preocupados apenas em arrecadar a contribuição compulsória. A unicidade brasileira é o resultado de uma experiência histórica complexa que transformou uma estrutura então criada para reprimir o conflito social em um instrumento de defesa dos interesses dos trabalhadores a partir dos anos 80³⁵.

No ano de 2007, o Ministério do Trabalho realizou um recadastramento das entidades sindicais profissionais e patronais. Dos mais de dezoito mil sindicatos registrados, apenas 10.744 (dez mil, setecentos e quarenta e quatro) teriam se recadastrado até 17 de setembro de 2007. Especificamente, 7.160 (sete mil, cento e sessenta) sindicatos profissionais e 3.584 (três mil, quinhentos e oitenta e quatro) patronais, o que equivale, respectivamente, a 66,64% e 33,36% dos sindicatos com registro, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego³⁶.

Há quem defenda que a proliferação das entidades sindicais decorre da falência das estruturas de representação sindical existentes e não do vil desejo

³³ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, p. 651.

³⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Dogmática da liberdade sindical. Direito, política e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.486.

³⁵ RODRIGUEZ, *op. cit.*, pp. 477/482.

³⁶ <http://www.trabalho.gov.br/sistemas/cnes/relatorios/painel/GraficoTipo.asp>

de participar do sistema contributivo sindical³⁷. Realmente, é possível acreditar que, em situações extremas, trabalhadores e empregadores entendam que a única forma de ser alcançada a efetiva representação de seus interesses ocorra pela constituição de uma nova entidade sindical, rompendo com a já existente. Essa inclusive é a idéia decorrente do princípio da pluralidade sindical, a partir do qual se vislumbra a liberdade de escolha sobre a qual sindicato se filiar.

Entretanto, no modelo sindical brasileiro não se pode ignorar a existência de diversas entidades desprovidas de legitimidade, cujos dirigentes, ao se perpetuarem nas administrações, ocupam-se apenas dos próprios interesses, ignorando sua real função, qual seja representar trabalhadores e empregadores. Infelizmente, muitos sindicatos são criados apenas com o intuito de obter-se uma fração do montante arrecadado a título de contribuições sindicais, do que resulta em total desvirtuamento do papel de tais associações.

³⁷ RAMOS FILHO, Wilson. *A contribuição assistencial sindical sob uma certa ótica do Ministério Público do Trabalho e de uma parcela do Judiciário*. Curitiba: Genesis - Revista de Direito do Trabalho, v.4, n.21, set. 1994, p. 303.

3. ORGANIZAÇÃO SINDICAL

3.1. ORGANIZAÇÃO SINDICAL ESTRANGEIRA

A atividade sindical pelo mundo, ainda que em sua essência parta dos mesmos ideais de luta pelos interesses dos representados, acaba por apresentar características próprias em cada sistema jurídico. A liberdade de atuação dos sindicatos ocorre com mais freqüência nos países em que os direitos humanos são respeitados. Igualmente, o sistema de tutela jurídica da atividade sindical acaba por definir seu perfil.

Em sistemas jurídicos fundados na regra da unicidade sindical, verifica-se, em muitos casos, que o Estado acaba por definir as formas de financiamento dos sindicatos, até porque esses acabam por cumprir funções delegadas do Poder Público mediante prerrogativas estabelecidas em lei. Nesse sistema é muito comum, também, a imposição de contribuições a filiados e não-filiados aos sindicatos de forma indistinta.

Já nos sistemas jurídicos em que vige a pluralidade sindical, vislumbra-se um grau maior de liberdade das associações sindicais, inclusive no que tange à forma de financiamento, cujas modalidades de contribuição, muitas vezes, são definidas pelos próprios sindicatos sem haver interferência estatal a respeito.

Há que se fazer uma ressalva. Como será demonstrado, a adoção do modelo de unicidade sindical não está necessariamente presente em Estados anti-democráticos, mesmo porque a concorrência indiscriminada entre os sindicatos pode ser nociva aos interesses de trabalhadores e empregadores. Da mesma forma, a atuação do Estado a respeito não pode ser todo refutada, pois a efetiva democracia requer do Poder Público a defesa dos direitos fundamentais. Ou seja, a tutela estatal à atividade sindical é necessária, desde que assegurado aos sindicatos a liberdade de exercerem, nos limites da legalidade, suas atividades representativas.

3.1.1. Itália

A liberdade sindical pode ser verificada no modelo sindical pós-Segunda Guerra Mundial, momento em que se observa reação, ocorrida em certos países, às concepções sindicais intervencionistas e corporativas.

A esse respeito, o direito italiano foi renovado a partir de 1943. No ano de 1945 foi criada a Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT em Congresso realizado na cidade de Nápoles. Nesse período, os sindicatos passaram ao *status* de pessoa jurídica de direito privado, modificação essa que resultou na plena liberdade da criação de entidades sindicais em qualquer nível; a extinção do sistema de categorias substituído pelo conceito de interesse coletivo que permitiu maior flexibilidade nas negociações coletivas; a criação dos contratos coletivos de direito comum; a aplicação das cláusulas do contrato coletivo aos sócios; a extensão das cláusulas aos não-sócios por extensão ou adesão; a elaboração dogmática do princípio da autonomia privada coletiva fundamento do sistema das negociações coletivas; ainda que em declínio, a manutenção das convenções coletivas com efeito *erga omnes*; a liberdade de criar comissões de trabalhadores nas empresas; a legitimidade para negociar em qualquer nível sindical, inclusive de comissões de empresa; o reconhecimento das entidades sindical em nível privado, não mais estatal; o reconhecimento como ato *inter-partes* como requisito suficiente para a negociação entre patrões e empregados; a existência de sindicatos de fato ao lado de sindicatos com personalidade jurídica; contribuição sindical devida apenas pelos filiados ao sindicato; plena liberdade do exercício do direito de greve com restrições apenas nas atividades essenciais e públicas; a instituição de uma Comissão de juristas autônomos, cuja função seria opinar sobre greves, sem prejuízo da atuação do Procurador-Geral da República para coibir abusos; punição da prática de atos anti-sindicais, dentre outras medidas marcaram esse novo modelo voltado para a liberdade sindical³⁸.

De acordo com o artigo 39 da Constituição italiana, a organização

³⁸ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, p. 648.

sindical é livre. Aos sindicatos não pode ser imposta outra obrigação senão a de seu registro junto a órgãos locais ou centrais, segundo as normas da lei. É condição para o registro que os estatutos dos sindicatos sancionem um regulamento interno, baseado na democracia. Os sindicatos registrados, outrossim, têm personalidade jurídica, podendo, desde que representados unitariamente na proporção dos seus associados, firmar contratos coletivos de trabalho com eficácia obrigatória para todos os integrantes da categoria respectiva.

A Constituição italiana atribui à liberdade sindical o caráter de direito subjetivo público em face do Estado. Destina-se, pois, a coibir a atuação estatal em face dos indivíduos. A liberdade sindical, contudo, não se esgota com a garantia ante o Estado, mas também nas relações intersubjetivas de caráter privado pode ser ela afrontada. A liberdade sindical na relação entre trabalhadores e empregadores, bem como entre os sindicatos, foi posteriormente tutelada pela Lei n. 300, de 20 de maio de 1970 - Estatuto dos Trabalhadores³⁹.

Definitivamente, o Estatuto dos Trabalhadores é um dos instrumentos mais importantes no que tange à atividade sindical na Itália. Especificamente, o artigo 14 dessa lei assegura o direito de associação e de atividade sindical entendidos como o direito de constituir associações sindicais, de filiar-se e de praticar atividade sindical garantido a todos os trabalhadores no interior dos locais de trabalho.

Há também disposição expressa com relação a atos anti-sindicais de cunho discriminatório que podem ser veiculados por meio de cláusulas de segurança sindical. As cláusulas *closed shop* e *union shop* são vedadas. De acordo com o artigo 15, será nulo qualquer acordo ou ato jurídico que subordine a contratação de trabalhador à filiação ou desfiliação a determinada associação sindical, bem como qualquer prejuízo durante a relação contratual de trabalho por conta da condição de filiado a sindicato ou pela prática de atividades sindicais como greve, por exemplo.

Com relação às modalidades de financiamento, no modelo

³⁹ GIUGNI, *Op. cit.*, p. 47.

corporativista aos sindicatos era possibilitada a imposição de contribuições, resultando na contribuição sindical de caráter obrigatório (imposto) a todos os trabalhadores integrantes da categoria respectiva⁴⁰. Com a edição do Estatuto dos Trabalhadores, a situação restou alterada, operando-se a extinção do imposto sindical. O artigo 26 do Estatuto, em sua redação original, tratava especificamente do desconto de contribuição em benefício do sindicato, tanto para as hipóteses em que essa era instituída em contrato coletivo como naquelas em que o trabalhador, ainda que não abrangido pelo instrumento coletivo, optasse voluntariamente em recolhê-la. Os parágrafos segundo e terceiro, contudo, foram revogados a partir de referendo realizado no ano de 1995, restando, pois, o reconhecimento do direito dos sindicatos em receberem contribuições sindicais, respeitado o princípio da liberdade sindical.

Há também disposição expressa que veda a constituição e o financiamento das entidades sindicais profissionais pelos empregadores, nos termos do artigo 17 do Estatuto. Busca-se, pois, obstar a criação de sindicatos descompromissados com os interesses dos seus representados.

3.1.2. Espanha

A Constituição espanhola de 1978, promulgada pelo Rei Don Juan Carlos I, assegura a todos o direito de sindicalizar-se livremente, podendo a lei limitar ou excepcionar tal direito aos militares e aos funcionários públicos. Assegura-se, também, o direito de não ser obrigado a filiar-se a determinado sindicato, espécie de liberdade sindical negativa. A liberdade sindical abrange, segundo o texto constitucional, o direito de fundar sindicatos, de filiar-se a eles ou de concorrer para a ocupação de seus cargos, assim como o direito dos sindicatos de formar confederações, organizações sindicais internacionais ou, ainda, afiliar-se às mesmas (artigo 28.1).

Verifica-se, pois, que o modelo sindical espanhol pós-governo

⁴⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições Sindicais. Direito comparado e internacional, contribuições assistencial, confederativa e sindical*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 40.

franquista busca se apresentar com as cores de um regime democrático propício à efetivação da liberdade sindical. O texto constitucional assegura aos trabalhadores e empregadores tanto o direito de filiar-se quanto o direito de não ser obrigado a tanto, o que, em um primeiro momento, afasta cláusulas de segurança sindical como a *closed shop* e a *union shop*. A relação de trabalho nesse país é regulada pelo Estatuto dos Trabalhadores (Lei n. 8/80), cujo texto também regula o procedimento de negociação coletiva. O regime sindical espanhol é objeto da Lei Orgânica de Liberdade Sindical – LOLS (Lei n. 11/85, alterada em parte pela Lei n. 14/94).

A LOLS, na linha do texto constitucional, assegura a todos os trabalhadores o direito de sindicalizar-se livremente para a promoção e defesa de seus interesses econômicos e sociais. Com relação aos empregadores, o legislador infraconstitucional faz remissão à Constituição espanhola e aos tratados internacionais subscritos pelo país que acabam por reconhecer-lhes o mesmo direito (artigo 1º).

A liberdade sindical compreende os direitos de fundar sindicatos sem prévia autorização, suspender suas atividades ou, ainda, extingui-los; o direito de filiação do trabalhador ao sindicato que escolher, devendo apenas respeitar seus estatutos e desfiliar-se do que estiver filiado, não podendo ser obrigado a se filiar a determinado sindicato; o direito dos filiados de eleger livremente seus representantes; e o direito de atividade sindical. As entidades sindicais, outrossim, no exercício da liberdade sindical, têm o direito de elaborar seus estatutos, organizar sua administração interna e formular seus programas de ação; constituir federações, confederações e organizações internacionais, assim como filiar-se às mesmas; não serem extintas, salvo decisão judicial decorrente de práticas ilícitas; além do pleno exercício da atividade sindical dentro e fora das empresas (LOLS, artigo 2º).

A aquisição da personalidade jurídica e plena capacidade de atuação pelos sindicatos depende de depósito dos estatutos em repartição pública, que por sua vez dará publicidade ao ato para fins de impugnação (LOLS, artigos 4.1, 4.4 e 4.6).

A legislação também estabelece critérios para auferir o sindicato mais representativo, requisito necessário para atuar perante a administração pública, para realizar negociação coletiva, para atuar em juízo e para prática de outras funções correlatas (LOLS, artigos 6 e 7).

Em breve síntese, na segunda metade do século XX, em um primeiro momento, verifica-se o surgimento de centrais sindicais clandestinas, persistindo uma situação não-oficial de evolução do sindicalismo inversamente proporcional à perda do poder de Franco. Há três níveis espaciais: os sindicatos mais representativos em nível de Estado, em nível de Comunidade Autônoma e em âmbito territorial e funcional específico. Tendo sido ratificadas as Convenções n. 87 e n. 98 da OIT, adota-se o sistema de pluralidade sindical, cuja realização prática apresentou problemas, semelhantemente ao que ocorreu na França, quanto à escolha do sindicato mais representativo. No sistema espanhol, com as críticas de alguns juristas, adota-se a figura da irradiação da representatividade dos níveis maiores para os menores. Pelo conceito de irradiação, será mais representativa a organização de primeiro ou segundo grau que se filia a uma organização sindical mais representativa em nível estatal⁴¹.

Os atos anti-sindicais também são coibidos de forma específica. A LOLS coíbe as práticas discriminatórias decorrentes de filiação ou não a determinado sindical, bem como as decorrentes da participação em atividades sindicais, sendo assegurado o direito de ação ao trabalhador e aos sindicatos para combatê-las (artigos 12/15).

A autonomia dos sindicatos profissionais também foi tratada pelo legislador espanhol. Na linha da Convenção n. 98 da OIT, há disposição expressa vedando a ingerência dos empregadores sobre a atividade sindical profissional, inclusive pela criação de sindicatos de fachada. Nesse sentido, considera-se contrário ao princípio da liberdade sindical a constituição de sindicatos dominados ou controlados por um empregador ou uma associação empresarial, bem como sustentar economicamente tal entidade ou demais sindicatos já existente com o

⁴¹ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, pp. 649/650.

mesmo propósito de controle (LOLS, artigo 13, 2ª parte).

Com relação ao financiamento dos sindicatos, da leitura do artigo 11 da LOLS, é possível perceber que o legislador espanhol diferenciou duas modalidades de contribuição. Além da contribuição sindical a ser paga somente pelos trabalhadores filiados ao sindicato, tratou também de da contribuição de solidariedade a ser custeada tanto pelos trabalhadores filiados quanto pelos não-filiados ao sindicato, desde que beneficiados pela negociação coletiva desenvolvida pela entidade sindical⁴². A legislação autoriza aos sindicatos, pois, através de convenção coletiva, instituir constituição intitulada *canon* econômico, a ser descontado pelos empregadores dos salários dos trabalhadores contratados em benefício do sindicato profissional. Trata-se de contribuição a ser custeada pelos trabalhadores abrangidos pelo instrumento oriundo da negociação, sendo assegurado, contudo, ao trabalhador o direito de manifestar-se expressamente a respeito.

O Tribunal Constitucional Espanhol, analisando o projeto de lei que resultou na LOLS a partir da Constituição espanhola, art. 28.1 e das Convenções n. 87 e n. 98 da OIT, manifestou-se expressamente sobre a constitucionalidade da contribuição *canon* econômico. Segundo a Corte espanhola, referida contribuição destina-se única e exclusivamente a compensar os custos com a negociação. Igualmente, ainda que o *canon* atinja a todos os trabalhadores, para evitar violação ao princípio da liberdade sindical, remete-se à vontade individual de cada trabalhador quanto ao desconto. A quantia da contribuição não poderá exceder os gastos decorrentes da negociação, nem ser previamente fixada na convenção, devendo apenas o empregador se obrigar a proceder o desconto respectivo⁴³.

O empregador, a partir da autorização do trabalhador, estará obrigado a proceder ao devido desconto de contribuição em benefício do sindicato profissional indicado. Trata-se, portanto, de direito do sindicato condicionado à

⁴² MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 36

⁴³ Processo nº. 98/1985 (*sentencia*). Julg. em 29/07/85, publ. BOE nº. 194. *In* http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0098, acessado em 23/01/08.

prévia autorização do trabalhador. Quando autorizado, o empregador passa a estar obrigado a tanto⁴⁴. A recusa do empregador em proceder ao desconto e remeter os valores ao sindicato profissional pode ser configurada como prática anti-sindical, bem como ofensa à liberdade sindical, ao passo que representa obste direito à atuação dos sindicatos, possibilitada pelos recursos oriundos das contribuições pagas pelos filiados. A tutela da contribuição sindical, inclusive, é composta por dispositivo específico que veda a penhora dos recursos correspondentes (LOLS, artigo 5.3).

3.1.3. Portugal

A Constituição da República Portuguesa, aprovada e decretada pela Assembléia Constituinte em 2 de abril de 1976, cujo texto já passou por sete revisões, a última ocorrida no ano de 2005, em seu artigo 55 reconhece expressamente aos trabalhadores a liberdade sindical como condição e garantia da construção da união para defesa dos seus direitos e interesses nos seguintes termos:

*“... a) A liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis;
b) A liberdade de inscrição, não podendo nenhum trabalhador ser obrigado a pagar quotizações para sindicato em que não esteja inscrito;
c) A liberdade de organização e regulamentação interna das associações sindicais;
d) O direito de exercício de actividade sindical na empresa;
e) O direito de tendência, nas formas que os respectivos estatutos determinarem.”*

O legislador constitucional também fez menção ao processo democrático na organização e gestão dos sindicatos dos trabalhadores, mencionando a necessidade de eleições periódicas sem qualquer interferência, seja do Estado, seja dos empregadores. Aos sindicatos cabe a realização de negociações coletivas nos termos da lei, cujo texto estabelecerá regras pertinentes à

⁴⁴ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 37.

legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho, bem como à eficácia das respectivas normas (artigos 55 e 56).

Desde 10 de dezembro de 2003, as relações de trabalho em Portugal passaram a ser reguladas pelo Código do Trabalho (Lei n. 99/03), cujo texto, dentre outras matérias, busca regular a atuação sindical a partir da idéia de liberdade sindical delimitada pela OIT. Nesse sistema, a autonomia e a independência das entidades sindicais dos trabalhadores são devidamente tuteladas, sendo vedada a interferência do Estado e dos empregadores, aos quais não é permitido, individualmente ou por meio das suas associações, promover a constituição, a manutenção, o financiamento ou o funcionamento, por quaisquer meios, das estruturas de representação coletiva dos trabalhadores ou, por qualquer modo, intervir na sua organização e direção, assim como impedir ou dificultar o exercício dos seus direitos. Entretanto, não obstante tenha sido assegurado a auto-regulamentação, eleição e gestão a partir dos estatutos, a aquisição de personalidade jurídica foi condicionada ao registro dos referidos estatutos perante o ministério responsável pela área laboral (Código do Trabalho, artigos 452, 480 e 483).

O Código do Trabalho Português também assegura expressamente aos empregadores o direito de constituir associações (federações, uniões e confederações), com independência e autonomia ante o Estado (artigos 506 e 507).

Os atos anti-sindicais são coibidos. Cláusulas como a *closed shop* e *union shop* são expressamente vedadas. Especificamente, é considerado nulo todo o acordo ou ato que vise subordinar o emprego do trabalhador à condição de filiação ou não a determinada associação sindical ou de se retirar daquela em que esteja inscrito; bem como despedir, transferir ou, por qualquer modo, prejudicar um trabalhador devido ao exercício dos direitos relativos à participação em estruturas de representação coletiva ou pela sua filiação ou não filiação sindical (Código do Trabalho, artigo 453).

Aos trabalhadores, assegura-se expressamente o direito de

constituir associações sindicais (sindicatos, federações, uniões e confederações) em todos os níveis para defesa e promoção dos seus interesses. O trabalhador, contudo, só poderá se filiar a um único sindicato que corresponda à sua categoria, sendo-lhe vedado filiar-se a sindicatos diferentes que representem a mesma atividade ou profissão. Não há, contudo, uma obrigação de filiação, podendo, inclusive, o trabalhador filiado requerer sua desfiliação de determinada entidade sindical (Código do Trabalho, artigos 475 e 479). Pode-se perceber que o trabalhador, no caso da existência de mais de um sindicato representante da categoria, poderá livremente escolher a qual deles se filiará.

Com relação às contribuições sindicais, nos termos do Código do Trabalho, não há a figura do imposto sindical. As contribuições destinadas ao sindicato têm como fonte a negociação coletiva ou a autorização expressa pelo trabalhador, sendo vedado ao empregador qualquer ato que implique obstáculo ao devido desconto e repasse dos valores à entidade sindical destinatária (Código do Trabalho, artigo 494).

Ao trabalhador é assegurado tanto o direito de não ser obrigado a contribuir para com sindicato a que não seja filiado quanto o de revogar a autorização de desconto da contribuição respectiva. Da mesma forma, o trabalhador que contribui para com determinada entidade sindical não poderá sofrer qualquer espécie de discriminação ou prejuízo por conta de tal conduta. O não-pagamento da contribuição, outrossim, não poderá resultar-lhe em prejuízo (Código do Trabalho, artigos 492, 493 e 495).

3.1.4. EUA

Semelhantemente ao ocorrido na Europa, no final do século XIX, tanto o Legislativo quanto o Judiciário norte-americanos atuavam de forma a obstar a livre organização dos trabalhadores por meio dos sindicatos. Esse quadro, contudo, começou a ser revertido a partir da edição de alguns instrumentos normativos na primeira metade do século XX. Definitivamente, a formação histórica

das relações entre empregado e empregador no sistema trabalhista americano está embasada na negociação coletiva, cuja efetivação se deu a partir da elaboração de instrumentos destinados a proporcionar às partes negociantes certa condição de igualdade. Como instrumentos normativos mais importantes, citam-se a *Clayton act* de 1914, que trata de questões atinentes ao exercício do direito de greve e ao contrato de trabalho; a *Railway Labor Act*, de 1926, versando sobre a negociação coletiva na área de transporte e sobre a criação do *National Mediation Board* (Conselho Nacional de Mediação); a *Norris-LaGuardia Act*, de 1932, que objetivou impedir que as cortes federais legalizassem, com suas decisões, a greve e os piquetes, além de declarar a ilegalidade de eventual proibição de sindicalização; a *Taft-Hartley Act*, de 1937, que qualificou como ilegais determinadas condutas sindicais, propiciou aos Estados a criação de leis sobre trabalho, bem como criou o *Federal Mediation and Conciliations Service* para resolver disputas laborais. Ainda, em 1959, a *Landrum-Griffin Act* que estabeleceu os direitos dos sindicalizados, acrescentando ao rol da *National Labor Relations Act* outras práticas trabalhistas consideradas ilegais⁴⁵.

Com o *Wagner Act* (1935), reafirmaram-se a liberdade sindical e a negociação coletiva mediante a instituição da representação oficial dos trabalhadores pelos sindicatos, da introdução do conceito de práticas desleais (*unfair labor practices*) e da criação do *National Labor Relations Board* (Conselho Nacional das Relações de Trabalho), órgão vinculado à Administração Pública Federal, cuja natureza jurídica é de agência reguladora⁴⁶.

O *National Labor Relations Board*, como as demais agências reguladoras, tem por função suprimir as carências legislativas próprias do modelo jurídico norte-americano formado por leis, em regra, genéricas e carentes de regulamentação específica. Compete também ao *Bord*, dentre outras funções,

⁴⁵ GUGEL, Maria Aparecida. *Abordagem de alguns aspectos do sistema legal trabalhista dos estados unidos da América do norte na área do direito coletivo do trabalho função do national labor relations board*. Brasília: Revista do Ministério Público do Trabalho, Ano IV, n. 8, set. 1994, pp. 52/55.

⁴⁶ SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho nos países do Mercosul e Chile. Limites e possibilidades da democracia*. Disponível em http://www.fes.org.br/media/File/mundo_do_trabalho/liberdade_sindical_e_representacao_dos_trabalhadores_nos_locais_de_trabalho_nos_paises_do_mercosul_e_chile_2000.pdf, acessado em 26/01/08.

determinar os sindicatos que podem realizar negociações coletivas, dirimir questões de representação sindical, bem como atuar contra práticas contrárias à lei nacional do trabalho⁴⁷.

Percebe-se certo avanço do movimento sindical norte-americano na primeira metade do século XX, ao passo que o Estado buscou estabelecer mecanismos que assegurassem a livre negociação entre os sindicatos representativos dos trabalhadores e os empregadores. Trata-se da formação de um sistema no qual a intervenção governamental sobre as cláusulas do contrato de trabalho é mitigada, atribuindo-se aos sindicatos e empresários maior liberdade no processo de negociação. Entretanto, ainda que presente ampla liberdade de negociação, o princípio da liberdade sindical não restou incólume, pois os sindicatos, nas negociações coletivas, passaram a adotar mecanismos de sindicalização obrigatória por meio das chamadas cláusulas de segurança sindical.

Argumentou-se que a adoção de cláusulas de filiação compulsória, tais como *closed shop*, *union hiring hall*, *union shop* e *agency shop*, seria a única forma de os trabalhadores gozarem os benefícios alcançados pelo sindicato na negociação coletiva. Algumas dessas cláusulas, não obstante, foram afastadas por intervenção estatal. A *Taft-Hartley Act* tornou a *closed shop* ilegal. Concomitantemente, o *National Bord* posicionou-se no sentido de que qualquer acordo que contivesse previsão a respeito da filiação ao sindicato como requisito para obtenção de emprego seria considerado inválido. Referido Conselho também editou alguns regulamentos destinados a combater tal cláusula, sem sucesso, contudo, pois afastados posteriormente pela Suprema Corte, sob o fundamento de que o Conselho teria extrapolado seus poderes regulatórios. Como o Congresso Nacional não editou legislação a respeito, acordos negociados com base na *closed shop* e no *hiring-hall* persistiram⁴⁸.

A *Wagner Act* teria permitido a inserção em contratos coletivos da cláusula *agency shop*, objetivando abranger aos trabalhadores não-filiados. A *Taft-Hartley Act*, por sua vez, teria proibido a cláusula *union shop*. Os Estados que

⁴⁷ GUGEL, *Op. cit.*, pp. 52/55.

⁴⁸ GUGEL, *Op. cit.*, pp. 65/71.

adotaram o direito ao trabalho (*right to work*) passaram a importar a cláusula *agency shop* como forma de compensar a perda da *union shop*. Referido texto normativo, ainda, teria autorizado o desconto das contribuições nos salários dos trabalhadores (*checkoff*), desde que previamente autorizado por escrito pelos mesmos⁴⁹.

Efetivamente, os sindicatos passaram a viabilizar as negociações coletivas através da cláusula *agency shop*, para então vincular o trabalhador não-filiado que teria que contribuir perante o sindicato para permanecer no empregado. Em 1963 a Suprema Corte considerou legal a negociação pela *agency shop* em qualquer Estado, desde que inexistente previsão legal em contrário, sob o fundamento de que *agency* e *union shop* teriam a mesma natureza (ambas não implicariam obrigação de filiação) e permitiriam que o sindicato recebesse suas taxas pelos serviços prestados⁵⁰.

3.1.5. Argentina

As associações sindicais argentinas são reguladas pela Lei n. 23.551/88 que veio em substituição à Lei n. 22.105/79. Esse dispositivo legal trata da liberdade sindical tanto no âmbito dos trabalhadores quanto no âmbito das próprias entidades sindicais. Para tanto, é assegurado aos trabalhadores o direito de constituir livremente e sem necessidade de autorização prévia associações sindicais; afiliar-se aos sindicatos existentes, não filiar-se ou desfilial-se; reunir-se e desenvolver atividades sindicais; direito de petição perante autoridades e empregadores; além da participação nas atividades desenvolvidas pelos sindicais, elegendo seus representantes, sendo eleitos e candidatando-se (Lei n. 23.551/88, artigo 4º).

Aos sindicatos, por sua vez, asseguram-se, dentre outros, os direitos de estabelecer seus estatutos, realizar negociações coletivas e demais atividades sindicais, sendo vedado ao poder público, aos empregadores ou associações de empregadores limitar a autonomia dos sindicatos dos trabalhadores, além do

⁴⁹ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 38.

⁵⁰ GUGEL, *op. cit.*, pp. 65/71.

estabelecido na legislação vigente (Lei n. 23.551/88, artigos 5ª e 6º).

Há tutela específica em relação à prática de condutas anti-sindicais, sendo assegurado à associação sindical e ao trabalhador o direito de buscar perante o Judiciário a devida tutela do livre exercício da atividade sindical. É interessante observar que o legislador tipificou a ingerência dos empregadores sobre os sindicatos dos trabalhadores como ato anti-sindical. Para tanto, condutas como o financiamento de entidades sindicais profissionais e a ingerência sobre suas atividades são vedadas expressamente pelo texto legal (Lei n. 23.551/88, artigos 47, 53/55).

Vige no modelo argentino a estrutura de pluralidade sindical. Neste país não há limitação quanto ao número de sindicatos, sendo permitidos, inclusive, os sindicatos por categoria e por empresa. Tal modelo é conciliado com o regime do sindicato mais representativo, contudo. Dessa forma, ainda que livre a criação de sindicatos, não havendo limitação de região, atividade ou categoria, às entidades sindicais mais representativas é assegurado certo *status* de exclusividade.

O pedido de registro das associações sindicais deve ser apresentado perante a autoridade administrativa de trabalho acompanhado de alguns documentos relacionados à formação da entidade. Esse primeiro pedido resultará na concessão de um registro especial que confere personalidade jurídica e algumas prerrogativas a tais entidades, tais como representar seus afiliados e atuar como representante dos interesses de determinada atividade ou categoria quanto inexistente sindicato com personalidade sindical na região (artigos 21/23).

A personalidade sindical, por sua vez, é restrita às entidades sindicais mais representativas, condição essa alcançada desde que observados certos requisitos estabelecidos em lei (Lei n. 23.551/88, artigos 25/27). A aquisição da personalidade sindical confere à entidade sindical, dentre outras prerrogativas, a representação exclusiva de determinada atividade ou categoria em certa região. Essa exclusividade, contudo, não é eterna, pois nova entidade sindical, desde que preenchidos os requisitos legais, poderá ocupar o lugar da preexistente (Lei n.

23.551/88, artigos 28/30).

Com relação ao financiamento dos sindicatos profissionais, não há na Argentina o imposto sindical vinculado a todos os trabalhadores filiados ou não à entidade sindical. A contribuição sindical, em princípio, restringe-se aos trabalhadores filiados. Contudo, há previsão de contribuição a ser imputada a trabalhador não filiado quando esse é beneficiado pela negociação coletiva realizada entre sindicato e empregadores. Salienta-se que os sindicatos sem personalidade sindical percebem contribuição apenas dos respectivos filiados.

Integram, pois, o patrimônio das entidades sindicais dos trabalhadores com personalidade sindical as contribuições ordinárias e extraordinárias ao encargo dos associados e as contribuições de solidariedade que são inseridas nas convenções coletivas, cabendo aos empregadores atuarem como agentes de desconto de tais contribuições, sob pena de serem responsabilizado diretamente por tais valores (artigos 37/38). Em caso desfiliação, o trabalhador não terá direito a reaver os valores pagos a título de contribuição sindical (Lei n. 23.551/88, artigo 15).

3.2. ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA

O modelo sindical brasileiro é composto por entidades de quatro esferas distintas. Os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais sindicais. Como será demonstrado, os sindicatos, observado o critério de categorias, têm como área mínima de atuação os limites de determinado Município, não obstante a existência de associações que abrangem mais de um Município, um Estado inteiro da Federação e até todo o País.

As federações e confederações são consideradas pela lei como associações sindicais de grau superior. Especificamente, a federação é o resultado da união de no mínimo cinco sindicatos que representam a maioria absoluta de determinado grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas. As

federações são constituídas por Estados, salvo autorização do Ministro do Trabalho para que se constituam em caráter interestadual ou nacional. As confederações, por sua vez, organizam-se a partir de um número mínimo de três federações, devendo estar sediadas na Capital Federal. Ambas dependem de reconhecimento do Poder Executivo, nos moldes dos sindicatos, sendo que as Confederações dependerão de decreto presidencial específico, ao contrário dos sindicatos e das federações que são reconhecidos por ato do Ministro do Trabalho (CLT, artigos 533/537).

Quanto às centrais sindicais, trata-se de entidades de cúpula, acima das confederações, federações e sindicatos. Não se restringem ao critério de categorias, pois reúnem entidades sindicais de diversas áreas. A elas não aderem os trabalhadores, mas sim as entidades sindicais. Mediante a Portaria n. 3.100/85, editada pelo Ministério Trabalho, foi revogada proibição originada no Estado Novo⁵¹. Seu reconhecimento formal ocorreu pela Lei n. 11.648/08, instrumento legal que também inclui tais entidades na repartição da receita oriunda da contribuição sindical.

3.2.1. Registro Sindical

De acordo com a Convenção n. 87 da OIT, os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os respectivos estatutos. Por certo, a aquisição de personalidade jurídica pelas organizações de trabalhadores e de empregadores, suas federações e confederações não pode estar subordinada a condições suscetíveis de limitar o princípio da liberdade sindical, sendo que a legislação nacional não deverá prejudicar, nem ser aplicada de modo a prejudicar, as garantias previstas pela Convenção n. 87 da OIT. Igualmente, assegura-se o direito de constituírem federações e confederações, assim como nelas se filiarem ou de se filiarem às entidades internacionais (Convenção n. 87 da OIT, artigos 2º, 5º e 8º).

⁵¹ NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, p. 199.

As Declarações Internacionais de Direitos Humanos e as Constituições de diversos Estados tutelam, em regra, a liberdade de os indivíduos se associarem com o intuito de defender seus interesses. Tal direito, contudo, não implica autorização para a constituição de associações voltadas para a violação do ordenamento jurídico. Ou seja, o princípio da legalidade deve pautar a atuação de tais entidades.

Os fundadores de um novo sindicato devem observar os requisitos previstos na legislação, como o da observância da publicidade do ato de criação do sindicato. Contudo, há violação do princípio da liberdade sindical quando as condições estabelecidas para o registro equivalem a uma autorização prévia da autoridade pública a respeito (Comitê de Liberdade Sindical, verbetes n. 207 e n. 259).

Embora tenha vedado ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, o legislador constituinte manteve a necessidade de registro do sindicato junto ao órgão competente. Decorre do princípio da liberdade sindical a faculdade de fundar sindicatos sem a intervenção estatal. Contudo, a Constituição, em seu artigo 8º, ainda faz menção ao registro perante o órgão competente.

De acordo com o artigo 519 da CLT, a investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros: o número de associados, os serviços sociais fundados e mantidos e o valor do patrimônio. Já o artigo 520 estabelece que o reconhecimento, atestado por carta expedida pelo Ministro do Trabalho, confere à associação deveres e prerrogativas, tais como representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal, além dos interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida; celebrar contratos

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

Como visto, de acordo com o artigo 8º, I, da Constituição Federal, 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. Realmente, o legislador constitucional de 88 alterou o regime do registro sindical contido na CLT, artigos 519 e 520. O Ministério do Trabalho não mais outorga a representatividade ao sindicato, tendo sido eliminada a figura da Carta de reconhecimento. Contudo, restou indefinido qual seria o órgão responsável pelo registro.

Boa parte da doutrina defende que o Ministério do Trabalho continue decidindo sobre o registro sindical, zelando pelo princípio da unicidade, por meio de um ato administrativo vinculado passível de anulação pelo Poder Judiciário⁵². Ainda que assegurada a liberdade sindical, o legislador constituinte manteve a regra da unicidade (Constituição Federal, artigo 8º, II).

Após a promulgação da Constituição de 88, o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE entendeu, inicialmente, não ter atribuição para efetuar o registro sindical, por considerar que essa exigência implicaria interferência do Poder Público na organização sindical. Todavia, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança n. 29/DF, adotou entendimento contrário. Na mesma linha caminhou o Supremo Tribunal Federal que entendeu competir ao MTE “... *zelar pela observância do princípio da unicidade sindical em atuação conjunta com os terceiros interessados.*” (AGRRE 207910/SP – DJ 26.6.98).

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da Súmula n. 677, consolidou seu entendimento no sentido de 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 ato de fiscalização estatal se restringe à observância da norma constitucional no que diz

⁵² RODRIGUEZ, *Op. cit.*, p. 395.

respeito à vedação da sobreposição, na mesma base territorial, de organização sindical do mesmo grau. Segundo o STF, não há que se falar em interferência estatal na liberdade de organização sindical, já que o Poder Público, tendo em vista o preceito constitucional proibitivo, exerce mera fiscalização (RE 157.940, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 3-11-97, DJ de 27-3-98). Deve-se considerar, ainda, que o Supremo analisou as várias posições assumidas pelo magistério doutrinário (uma, que sustenta a suficiência do registro da entidade sindical no Registro Civil das pessoas jurídicas; outra, que se satisfaz com o registro personificador no Ministério do Trabalho e a última que exige o duplo registro: no Registro Civil das pessoas jurídicas, para efeito de aquisição da personalidade meramente civil e no Ministério do Trabalho, para obtenção da personalidade sindical), para ao fim firmar sua orientação no sentido de que não ofende o texto da Constituição a exigência de registro sindical no Ministério do Trabalho, órgão este que, sem prejuízo de regime diverso passível de instituição pelo legislador comum, ainda continua a ser o órgão estatal incumbido de atribuição normativa para proceder à efetivação do ato registral. (ADI 1.121-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 06/10/95; MI 144, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28/05/93 e RE 222.285-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 22/03/02).

Na mesma medida decidiu a Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho - TST:

“DISSÍDIO COLETIVO. SINDICATO PATRONAL. LEGITIMIDADE ATIVA. REGISTRO SINDICAL. 1. A comprovação da legitimidade ad processum da entidade sindical faz-se por seu registro no órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Orientação Jurisprudencial nº. 15 SDC/TST). Se, ao tempo do ajuizamento do dissídio coletivo, o sindicato ainda não obtivera registro sindical no Ministério do Trabalho e Emprego, somente alcançado no curso do processo, ressurte-se de capacidade processual para instaurar dissídio coletivo, o que autoriza a extinção do processo, sem exame de mérito.” (TST - RODC nº. 685970, pub. DJ de 25.04.2003)

Cabe aqui uma diferenciação feita entre os conceitos de personalidade jurídica e personalidade sindical. A primeira, em princípio, decorre do mero registro em Cartório. Já a personalidade sindical, necessária para a prática de atos sindicais, dentre os quais a negociação coletiva, depende do registro junto ao

MTE, razão pela qual o mero registro da entidade junto ao Cartório, ainda que capaz de atribuir personalidade jurídica à entidade sindical, não seria suficiente, no modelo nacional, para a prática de atos privativos de sindicatos, tais como proceder negociação coletiva e homologar rescisões contratuais.

Há quem defenda que o registro sindical, como sistema de controle legal que tanto a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido como um ato simples de declaração da personalidade jurídica do sindicato, consiste na limitação mais reprovável ao livre exercício da sindicalização. Em verdade, a constituição do sindicato já resulta, necessariamente, em sua personalidade jurídica e capacidade legal, não havendo que se falar em prévia autorização estatal, ainda que seja mediante o pedido de registro. O desvirtuamento do caráter declarativo do procedimento de registro sindical pela sua conversão em faculdade constitutiva do Estado para dar vida aos sindicatos mediante sua conveniência representa mecanismo de controle que contradiz a voluntariedade democrática que ostenta o atual sistema, violando a Convenção n. 87 da OIT que trata do reconhecimento da liberdade sindical. O registro, por certo, atua como instrumento repressivo e limitador da liberdade de ação da entidade sindical, acabando por suprimir as correntes democráticas e as forças divergentes do sindicalismo controlado⁵³.

Em sentido contrário, Eduardo Raupp, segundo o qual a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, assegurada constitucionalmente, é fruto da necessidade de se garantir o princípio da unicidade em harmonia com o princípio da liberdade sindical. Dessa forma, o registro perante o MTE não configura interferência estatal, antes mera tutela do princípio da unicidade sindical⁵⁴.

A interpretação do artigo 8º, I, da Constituição, pelo Supremo, ao que parece, é equivocada, pois referido dispositivo não atribuiu ao MTE a função de proceder ao registro dos sindicatos. A justificativa de que os Cartórios não seriam

⁵³ SANTOS AZUELA, Héctor. *Estudios de derecho sindical y del trabajo*. Ciudad Universitaria, México - D. F.: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, nº. 107., 1987. in <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=915>, acessado em 11/10/06.

⁵⁴ RAUPP, Eduardo Caringi. *O registro de entidades sindicais*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 292, 25 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5127>>, acessado em 11/10/06.

capazes de tutelar o princípio da unicidade não se mantém, pois o MTE não tem atuado a contento.

Pode-se pensar, inclusive, que a postura do MTE está de acordo com o princípio da liberdade sindical, pois, em que pese tenha sua atribuição reconhecida pelo Supremo, na prática acaba por não impor grandes restrições quando da criação de novos sindicatos. A prova de tal afirmação está no grande número de sindicatos e as inúmeras ações judiciais que discutem a questão da representatividade.

3.2.2. Pluralismo, Unicidade e Unidade Sindical

A pluralidade sindical tem como fundamento a idéia da plena liberdade de criação de novos sindicatos ainda que a categoria já esteja representada por determinada entidade sindical já existente. Para tanto, trabalhadores e empregadores podem livremente criar quantas entidades representativas entenderem necessárias, estando afastada eventual intervenção estatal destinada a impedir o surgimento desses novos sindicatos. Igualmente, o regime de pluralidade sindical implica a plena liberdade a ser gozada por trabalhadores e empregadores de livremente escolher entre as entidades sindicais existentes qual seria a mais adequada para representá-lo.

Determinados Estados, contudo, acabam por limitar o número de sindicatos, bem como a liberdade de escolha do trabalhador e do empregador quanto à entidade sindical que irá representá-los, tentando evitar a proliferação de sindicatos, além de objetivar, em tese, a maior defesa dos representados e uma suposta otimização do processo de negociação coletiva. Trata-se do modelo da unicidade, pelo qual uma única entidade goza da exclusividade da representação de determinado segmento de trabalhadores ou empregadores, observado determinado critério territorial preestabelecido.

A Convenção n. 87 da OIT assegura aos trabalhadores e aos

empregadores plena liberdade para a criação de novas associações sindicais e para o direito de escolha de filiação com relação às já existentes, estando os Estados que ratificaram a Convenção obrigados a tomar todas as medidas necessárias para a efetivação de seus preceitos (artigos 2º e 11). Para tanto, em países como França, Alemanha, Espanha e EUA verifica-se a existência de mais de um sindicato representando determinado segmento de trabalhadores ou empregadores, sem prejuízo da adoção de determinados critérios destinados à definição do sindicato mais representativo.

Não se pode confundir, contudo, o modelo da unicidade com o da unidade por consenso, hipótese em que os próprios trabalhadores, empregadores ou sindicatos optam pela representatividade a ser exercida por um único sindicato. A unidade, ao contrário da unicidade, não atenta contra o princípio da liberdade sindical. A existência de um único sindicato, portanto, não resulta necessariamente em violação ao princípio da liberdade sindical, desde que presente a vontade dos representados que, mediante a união de forças em um único representante, acreditam ser possível a obtenção de resultados mais efetivos.

A liberdade sindical plena sustenta que à lei não cabe regular a estruturação e organização internas dos sindicatos, cabendo a estes eleger, sozinhos, a melhor forma de se instituírem, podendo, em consequência, firmar certa unidade organizacional e prática⁵⁵.

Os trabalhadores e empregadores podem ter por interesse evitar a multiplicação das organizações sindicais. O agrupamento voluntário de organizações sindicais em única federação ou confederação não se confunde com a imposição da unicidade pela via legislativa. Ainda que o Estado vislumbre os riscos da competição entre entidades sindicais, a imposição da unicidade não é melhor caminho. Certamente pode ser vantajoso a trabalhadores e empregadores evitar a multiplicação do número de organizações defensoras de seus interesses. Contudo, a situação de monopólio imposta por lei resulta em violação ao princípio da liberdade de escolha de sindicatos de empregados e empregadores e, por consequência, ao

⁵⁵ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2002, p. 1308.

princípio da liberdade sindical. Deve-se ressaltar, contudo, que a Organização Internacional do Trabalho, mediante a Convenção n. 87, artigo 2º, não adotou a pluralidade sindical em detrimento da unicidade. Logo, os Estados que ratificaram a Convenção não estão obrigados a adotar o modelo da pluralidade sindical, mas apenas proporcionar ambiente para que ocorra (Comitê de Liberdade Sindical, verbetes n. 287, n. 288 e n. 291).

Uma situação na qual se nega a um indivíduo toda possibilidade de escolha entre distintas organizações, porque a legislação só permite a existência de uma única no ramo profissional em que o interessado exerce sua atividade é incompatível com os princípios incorporados na Convenção n. 87, já que tais disposições estabelecem por via legislativa um monopólio sindical que convém distinguir tanto das cláusulas e práticas de segurança sindical como das situações de fato em que os trabalhadores formam voluntariamente uma única organização (Comitê de Liberdade Sindical, verbete n. 292).

No sistema Brasileiro, como visto, o legislador constitucional de 88 manteve a regra da unicidade, limitando, por meio do artigo 8º, II, o número de sindicatos por categoria, tendo como base territorial os limites municipais:

“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;”

Nessa linha, pode-se argumentar que o artigo 516 da CLT, cuja redação restringiu o reconhecimento de apenas um sindicato por categoria econômica ou profissional em uma dada base territorial, teria sido recepcionado pela Constituição de 88. Romita denuncia a influência da *Carta del Lavoro* e da Lei Italiana n. 563/26 sobre o ordenamento pátrio, cujo sindicato único, consagrado pelo Decreto-lei n. 1.402/39 e incorporado pela CLT posteriormente, teria sido recepcionado pelas Constituições seguintes até 1988, resultando em violação ao princípio da liberdade sindical, além de manutenção da política autoritária e

corporativista implantada pela Carta do Estado Novo de 1937⁵⁶.

O Comitê de Liberdade Sindical analisou o caso brasileiro de unicidade (Caso n. 1487), cuja conclusão resultou na elaboração do verbete n. 277:

“As disposições de uma constituição nacional relativas à proibição de criar mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau da organização, sobre uma base territorial dada que não poderá ser inferior à área de um município, não estão em conformidade com os princípios da liberdade sindical.”

Quer parecer que o entendimento da OIT a respeito é correto, pois no modelo brasileiro o Estado acaba por limitar a liberdade de trabalhadores e empregadores criarem novos sindicatos, da atuação de outras entidades já existentes. Da mesma forma, o sistema jurídico da unicidade que se apresenta acaba por forçar o trabalhador a ser representado por determinado sindicato, não tendo esse a liberdade de escolha entre tantas entidades sindicais que potencialmente atuariam em concorrência em um sistema de pluralidade sindical, resultando, pois, em violação à liberdade sindical.

Mas, além da violação clara à liberdade sindical, o sistema jurídico brasileiro da unicidade, desde a Constituição de 88, vem sendo corrompido em suas entranhas por conta da divisão de trabalhadores e empregadores em categorias. Como visto, a liberdade sindical no modelo pátrio é mitigada pela adoção da unicidade, cujo critério de divisão em categorias atua em conjunto com o limite territorial municipal.

O capítulo II da CLT trata do Enquadramento Sindical. Especificamente, o artigo 570 estabelece o sistema de divisão dos sindicatos em categorias profissionais e econômicas definidas a partir do Quadro das Atividades e Profissões então elaborado pela Comissão de Enquadramento Sindical vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Nesta linha, o modelo da unicidade seria delimitado por órgão vinculado ao Poder Executivo Federal por meio de quadro

⁵⁶ ROMITA, A (des) organização sindical brasileira, p. 669.

contendo as diversas atividades que definiram as várias categorias, diferenciadas pelo critério da especificidade.

Essa divisão em categorias limita a existência de um único sindicato em cada base territorial, sem prejuízo da união de categorias similares ou conexas, entendidas como as que estariam compreendidas nos limites de cada grupo constante do Quadro de Atividades e Profissões, em um único sindicato (CLT, artigo 570, § único). O caminho inverso pode ser igualmente tomado. Ou seja, as categorias similares ou diversas têm a prerrogativa de dissociar-se do sindicato principal e formarem um sindicato específico (CLT, artigo 571).

Ou seja, ainda que o quadro sindical na ordem profissional seja limitado pela unicidade sindical na base territorial mínima de um Município, é possível verificar, contudo, três hipóteses de mitigação ou flexibilização de tais regras: desmembramento de bases territoriais (CLT, artigos 570/572 e 517), dissociação de categorias (CLT, artigos 570/572) e concentração de categorias (CLT, artigo 570, § único). Não custa lembrar, a propósito, que a possibilidade de desmembramento e dissociação fez implodir o quadro de enquadramento sindical existente⁵⁷.

Desde a Constituição de 88, o Quadro de Atividades e Profissões deixou de ser atualizado a cada dois anos como determina o artigo 575 da CLT. Entende-se que, por conta do princípio da liberdade sindical, a interferência estatal deveria ser afastada ao máximo. Restou, contudo, a atuação estatal quanto ao registro sindical, tendo o Supremo Tribunal Federal, como demonstrado anteriormente, reconhecido que ao Ministério do Trabalho e Emprego restou tal incumbência até que o legislador regulamente a matéria.

Entretanto, a possibilidade de dissociação ou desmembramento restou mantida. Verifica-se, pois, que, não obstante a manutenção pela Constituição de 88 da regra da unicidade, a possibilidade de desmembramento de sindicatos cumulada com a ausência de atuação estatal mediante a adoção de regras rígidas

⁵⁷ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, pp. 409/415.

de enquadramento, reflexo da busca de efetivação do princípio da liberdade sindical, os sindicatos continuam a se proliferar, aproximando-se do elevado número de dezoito mil entidades por todo o país.

A constitucionalidade da dissociação foi declarada expressamente pelo Supremo Tribunal Federal desde que respeitado o princípio da unicidade:

“A liberdade de associação, observada, relativamente às entidades sindicais, a base territorial mínima — a área de um município —, é predicado do Estado Democrático de Direito. Recepção da Consolidação das Leis do Trabalho pela Carta da República de 1988, no que viabilizados o agrupamento de atividades profissionais e a dissociação, visando a formar sindicato específico.” (RMS 24.069, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 22-3-05, DJ de 24-6-05). No mesmo sentido: RE 241.935-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 26-9-00, DJ de 27-10-00; RE 202.097, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 16-5-00, DJ de 4-8-00; Rcl 3.488, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 9-5-06, DJ de 29-9-06; RE 217.328, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 21-3-00, DJ de 9-6-00; RE 227.642, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 14-12-98, DJ de 30-4-99.

Da mesma forma, o desmembramento decorrente da formação de novos sindicatos abrangendo bases territoriais menores também foi legitimada pela mesma Corte:

“Sindicato: unicidade e desmembramento. O princípio da unicidade sindical (CF, art. 8º, II, da Constituição) não garante por si só ao sindicato a intangibilidade de sua base territorial: ao contrário, a jurisprudência do STF está consolidada no sentido da legitimidade constitucional do desmembramento territorial de um sindicato para constituir outro, por deliberação dos partícipes da fundação deste, desde que o território de ambos não se reduza a área inferior à de um município (v.g., MS 21.080, Rezek, DJ 1º-10-93; RE 191.231, Pertence, DJ 6-8-99; RE 153.534; Velloso, DJ 11-6-99; AgRgRE 207.910, Maurício, DJ 4-12-98; RE 207.780, Galvão, DJ 17-10-97; RE 180.222, Galvão, DJ 29-8-00). No caso, o Tribunal a quo assentou que não houve superposição sindical total, mas apenas um desmembramento que originou novas organizações sindicais regionais cuja área de atuação é menor do que a do agravante, o que não ofende a garantia constitucional da unicidade.” (RE 154.250-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-5-07, DJ de 8-6-07)

Nascimento, com lucidez, consegue desvendar o modelo brasileiro pós Constituição de 88:

*“Nossa Lei tentou combinar o princípio do sindicato único com o desmembramento de categorias sem os critérios seletivos de representatividade dos sistemas de pluralidade sindical, com o que pela via dos desmembramentos a criação de sindicatos supostamente dissociados é livre, sem controle, sem necessidade de demonstração de número de fundadores ou de representatividade da entidade sindical que se pretende criar, surgindo sindicatos que não apresentam condições de vida própria, mas que são muito ativos na cobrança das contribuições sindicais.”*⁵⁸

Em todo caso, acredita-se que a dissociação de categorias é favorável à liberdade sindical. Atualmente, desde a extinção da Comissão de Enquadramento, o sistema de categoria deixou de ser *a priori*, passando a ser *a posteriori*. Antes a categoria precedia ao sindical. Atualmente, o sindicato precede a categoria. Trata-se de um passo importante para a liberdade sindical⁵⁹.

Paulo Sergio João sustenta que o constituinte de 1988 não impediu que outros sindicatos fossem formados pelos trabalhadores, em que pese a imposição da unicidade sindical identificada pela contribuição sindical obrigatória destinada à manutenção da estrutura confederativa. Em respeito à liberdade de associação profissional, não impede que outras entidades sindicais, na mesma base territorial, representando a mesma categoria, constituam-se de modo legítimo. A Constituição Federal, artigo 8º, III, trata apenas da representatividade territorial única, mas não da existência única de um sindicato. Para tanto, novas entidades sindicais, ainda que desprovidas da contribuição sindical, poderiam, por absoluta legitimidade de representação desde sua criação, atuar em negociações coletivas, fazendo prevalecer princípios básicos, inseridos nas Convenções n. 87 e n. 98 da OIT. A legitimidade sindical, pois, não resulta do percebimento da contribuição sindical, mas sim da adesão voluntária de trabalhadores aos sindicatos⁶⁰.

⁵⁸ NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, p. 256.

⁵⁹ NASCIMENTO, *Problemas que dificultam a reforma sindical*, p. 652/653.

⁶⁰ JOÃO, Paulo Sergio. *O fim da unicidade sindical no Brasil*. In *Jornal Valor Econômico* - 03 de Janeiro de 2008 - pág. E2 - Caderno Legislação & Tributos.

A proteção da liberdade do indivíduo contra o interesse ilícito dos sindicatos de promoverem sua filiação forçada está ligada à possibilidade de discordar do sindicato e formar um novo, concorrente, na mesma base territorial. No caso brasileiro, entretanto, a adoção do pluralismo sindical deve ser realizada sem ignorar as peculiaridades históricas no sindicalismo pátrio, distinta do sindicalismo europeu. A alternativa seria um meio termo entre regulamentação e ausência dela⁶¹.

A ausência total de regulamentação poderá gerar problemas. Da existência de diversos sindicatos concorrendo entre si surgem questionamentos sobre a abrangência e legitimidade de acordos e convenções firmadas por tais entidades como os empregadores e seus representantes. Poderá se repetir, também, como mais força, a prática de a empresa escolher determinado sindicato em detrimento de outro para fins de estipulação de instrumentos normativos coletivos. Os trabalhadores, inclusive, podem ser coibidos pelo empregador a se filiar a determinado sindicato. Logo, a adoção da liberdade plena requer uma legislação eficiente contra a prática de atos anti-sindicais, bem como pela aplicação efetiva da Convenção n. 98 da OIT.

3.2.3. Autonomia Sindical

O sindicato detém independência decorrente da idéia de imunidade em relação às vontades do Estado, de outras entidades e dos indivíduos materializada pelo poder-dever de elaborar seus próprios estatutos, eleger seus dirigentes, deliberar livremente, prover sua administração e estabelecer serviços que entender úteis para os associados⁶².

O grau de intervenção do Estado na criação, manutenção e extinção dos sindicatos reflete no reconhecimento da existência da autonomia sindical, cuja origem decorre do princípio da liberdade sindical. Portanto, tal princípio depende também do reconhecimento de autonomia aos sindicatos, a fim de que sua atuação

⁶¹ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, p. 404/408.

⁶² RODRIGUEZ, *Op. cit.*, p. 419/422.

não possa ser tolhida. Ressalta-se, contudo, que a tutela jurídica sobre a liberdade sindical, na diretriz adotada para a liberdade de associação, prima pelo princípio da legalidade. Logo, os dirigentes sindicais devem pautar sua conduta de acordo com o ordenamento jurídico, o qual, por sua vez, não poderá atuar como instrumento de limitação da liberdade sindical. Apresenta-se, pois, um conflito constante entre a liberdade de atuação dos sindicatos e o poder regulador do Estado inerente às relações sociais.

Como visto, de acordo com a Convenção n. 87 da OIT, integra a liberdade sindical a garantia de livre criação de associações sindicais sem prévia autorização do Poder Público, devendo seus membros observar apenas os respectivos estatutos. Em consequência, as organizações de trabalhadores e entidades patronais têm o direito de elaborar os seus estatutos e regulamentos administrativos; de eleger livremente os seus representantes; organizar a sua gestão e a sua atividade; além de formular o seu programa de ação, razões pelas quais as autoridades públicas devem abster-se de qualquer intervenção suscetível de limitar o exercício da atividade sindical (Convenção n. 87 da OIT, artigos 2º e 3º).

Nos termos delimitados pela Convenção n. 87 da OIT, pois, a partir do princípio da liberdade sindical é possível estabelecer a garantia de autonomia aos sindicatos, cujos principais aspectos são a elaboração de estatutos e regulamentos, a eleição de seus representantes, a organização da gestão financeira e a delimitação do plano de atividades.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT, nos termos da Convenção n. 87, reafirma que o livre exercício do direito de constituir sindicatos e de filiar-se aos mesmos implica necessariamente a livre determinação da estrutura e da composição de tais entidades. O poder regulamentar do Estado a respeito deveria restringir-se a estabelecer um marco geral, tendo por únicos objetivos garantir o funcionamento democrático das organizações e salvaguardar os interesses de seus afiliados, deixando às organizações a maior autonomia possível para reger seu funcionamento e administração. Dispositivos legais demasiadamente detalhados e

estritos podem obstar a criação e o desenvolvimento das organizações sindicais (verbetes n. 330/332).

Definitivamente a ausência de intervenção estatal quando da elaboração dos estatutos decorre do princípio da liberdade sindical. Às entidades sindicais deve ser assegurada liberdade para delimitar sua constituição, especificando sua estrutura administrativa, seu processo eleitoral, direitos e obrigações de filiados, dentre outras questões pertinentes a serem tratadas em estatuto.

Nessa linha, dispositivos tais como os artigos 522, 523, 525, 526, 527 e 528 da CLT que versam sobre a composição da direção dos sindicatos e suas atividades diretivas, bem como os artigos 529 a 532 também da CLT, que pretendem regular as eleições sindicais, estariam em conflito com a liberdade sindical, razão pela qual deveriam ser revogados sob pena de violação a um direito fundamental.

Por exemplo, o modelo brasileiro limita a estabilidade do dirigente sindical a um determinado número de trabalhadores por sindicato (CLT, artigo 522) o que acaba por atentar contra a liberdade sindical, ao passo que desconsidera a liberdade da entidade em estipular o número de dirigentes que irá integrar sua estrutura. A esse respeito, entretanto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou de forma expressa, no sentido de que referido dispositivo teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 88, especificamente nos termos do seu artigo 8º, I (RE 193.345, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 13-4-99, *DJ* de 28-5-99).

Igualmente, a liberdade das entidades sindicais na condução de processos eleitorais destinados à escolha de seus representantes não deve ser limitada por parte do Estado, devendo as regras pertinentes estarem previstas no estatuto de cada sindicato. Esta previsão estatutária, contudo, acaba por vincular aos participantes, ao passo que possibilitará a busca da devida tutela jurisdicional destinada a assegurar a observância do procedimento previamente estabelecido. Não se pode compactuar com a adoção de práticas antidemocráticas no seio das agremiações. Tais condutas, por certo, justificam a intervenção estatal, por meio do

Poder Judiciário, destinada a restabelecer as regras do processo democrático fixadas em estatuto, cuja observância não se pode afastar.

Quanto à independência financeira dos sindicatos, deve-se ter em conta que a manutenção das entidades sindicais apenas com recursos dos seus integrantes é garantia de plena liberdade em sua atuação. A partir do instante em que o poder público, empregador ou outra entidade sindical passam a subvencionar financeiramente determinado sindicato, sua atuação, por certo, estará comprometida por conta do risco de sofrer ingerência do financiador, o que resultará em atentado à liberdade sindical.

Segundo o Comitê de Liberdade Sindical da OIT, toda disposição pela qual se confere às autoridades o direito de restringir a liberdade de determinado sindicato para administrar e investir seus fundos, dentro de objetivos sindicais normalmente lícitos, é incompatível com os princípios da liberdade sindical. Tais entidades não podem ser financiadas de tal maneira que estejam sujeitas à discricionariedade do poder público, sendo que toda a forma de controle do Estado é incompatível com os princípios da liberdade sindical. Um sistema segundo qual os trabalhadores estejam obrigados a contribuir para determinado organismo de direito público que, por sua vez, assegura o financiamento das organizações sindicais pode gerar graves perigos à independência de tais organizações. Em todo caso, os diversos sistemas de subvenções das organizações de trabalhadores produzem consequências diferentes segundo a forma que se apresentam, o espírito segundo o qual hajam sido concebidas e aplicadas e na medida em que tais subvenções se concedam em virtude de textos legais precisos ou dependam exclusivamente da discricionariedade dos poderes públicos. As repercussões que dita ajuda financeira poderá ter sobre a autonomia das organizações sindicais dependerão essencialmente das circunstâncias. Não podem, pois, ser apreciadas à luz de princípios gerais, pois se trata de uma questão de fato que deve ser examinada em cada caso, tendo em conta as circunstâncias desse caso. Eventualmente, admite-se que as autoridades públicas exerçam certo controle pela imposição de exigência da apresentação periódica dos balancetes financeiros. Em contrapartida, a inspeção discricionária, em qualquer momento, pode resultar em ingerência indevida sobre a

administração financeira dos sindicatos (verbetes nº. 428, 429, 431, 433, 438 e 443).

A esse respeito, o modelo jurídico brasileiro apresenta incongruências. Enquanto o texto constitucional tenta assegurar a liberdade sindical (CF, artigo 8º, I) a CLT ainda mantém uma série de regras referentes à gestão financeira das entidades sindicais, tais como procedimento para aquisição e venda de bens imóveis, elaboração e aprovação de orçamentos financeiros. Há, inclusive, dispositivo específico que equipara ao crime de peculato a conduta que implique malversação ou dilapidação do patrimônio sindical (CLT, artigos 549/552).

Tais dispositivos implicam, em princípio, intromissão indevida do Estado sobre a gestão financeira dos sindicatos. Pode-se afirmar que a Constituição Federal, ao assegurar o princípio da liberdade sindical, acabou por revogar tacitamente a CLT nesse sentido⁶³. Por certo, a gestão financeira dos sindicatos é matéria afeta apenas aos integrantes da associação. Contudo, o modelo brasileiro apresenta, como peculiaridade, o imposto sindical. Trata-se de contribuição que vincula a toda a categoria e não apenas aos associados a determinada entidade sindical. Como será visto, a CLT define a forma de utilização dos recursos oriundos de tal tributo, do que poderia resultar na razoabilidade de certo controle estatal a respeito, bem como acabaria por justificar o entendimento adotado pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT quanto à fiscalização contábil periódica.

Tal qual a ingerência estatal, os sindicatos também devem ter plena liberdade diante de outras entidades sindicais. De acordo com a Convenção 98 da OIT, como visto, as organizações de trabalhadores e de empregadores gozarão de adequada proteção contra atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração. Para tanto, são considerados atos de ingerência promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de

⁶³ No mesmo sentido, MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 51/52.

empregadores ou de organizações de empregadores (Convenção n. 98 da OIT, artigo 2º).

De fato, a interferência na administração e financiamento de uma entidade sindical sobre a outra acaba por comprometer a autonomia do sindicato atingido e, por consequência, implica violação ao princípio da liberdade sindical. No modelo brasileiro, como será demonstrado, verifica-se a criação de contribuição em benefício de sindicatos profissionais custeadas pelo empregador. Tal prática vem sendo combatida pelo Ministério Público do Trabalho sob o fundamento da liberdade sindical. Realmente, que espécie de independência pode-se esperar de determinada agremiação representante dos trabalhadores, cujas contas são pagas pelo patrão?

4. LIBERDADE SINDICAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A liberdade sindical, como direito, trilhou longa trajetória de lutas travadas pelos trabalhadores. Sua elevação à condição de direito fundamental, materializada por declarações internacionais de direitos humanos, é fruto de um processo evolutivo fortemente marcado pela busca do reconhecimento da fragilidade do trabalhador individualmente considerado.

Para Uriarte⁶⁴, consideradas as declarações internacionais de direitos humanos, a classificação da liberdade sindical como direito fundamental é algo que não mais se discute, tratando-se, também, de direito social integrante de uma sociedade pluralista e justa.

Segundo Bernard Gernigon, Ex-Chefe do Serviço de Liberdade Sindical do Departamento de Normas Internacionais do Trabalho - OIT, a liberdade sindical traz consigo a idéia de independência representada pela garantia de autonomia dos órgãos sindicais perante o Poder Público e toda a intervenção que tenda a limitar o poder dos sindicatos. Igualmente, a liberdade sindical assegura o meio adequado para a expressão das aspirações dos trabalhadores, a defesa de seus interesses e o fortalecimento do poder de negociação coletiva, contribuindo, portanto, para que se busque um equilíbrio entre os protagonistas da negociação coletiva, sendo, por conseguinte, fator de saneamento das relações trabalhistas e do alcance da paz social⁶⁵.

Esse direito fundamental se apresenta com várias acepções. Quanto à *titularidade*, pode ser individual, positiva e negativa, ou coletiva. Quanto ao *conteúdo*, a liberdade sindical associativa diz respeito aos direitos de filiação,

⁶⁴ URIARTE, Oscar Ermida. *Liberdade Sindical: Normas internacionais, regulação estatal e autonomia*. In *Relações Coletivas de Trabalho. Estudos em Homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. João de Lima Teixeira Filho (coord.). São Paulo: LTr, pp 249/267.

⁶⁵ Manifestação do então Chefe do Serviço de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Bernard Gernigon, durante a palestra de abertura do painel sobre liberdade sindical realizado no TST em março de 2004 - http://ext02.tst.gov.br/pls/no01/no_noticias.Exibe_Noticia?p_cod_noticia=3836&p_cod_area_noticia=A_SCS, acessado em 01/01/07.

desfiliação, constituição de associação dentre outros. Já a liberdade sindical de atividade refere-se aos direitos de militância, proselitismo, negociação coletiva e greve. Ainda, quanto *ao sujeito passivo*, a liberdade sindical é oposta ao Estado, aos empregadores e aos próprios sindicatos⁶⁶.

Para Paulo Sergio João⁶⁷, a liberdade sindical pode ser entendida como garantia constitucional assegurada aos que desejam manifestar-se coletivamente por meio de associação profissional ou sindical, atrelada ao exercício democrático de direitos civis e políticos, substrato de uma sociedade que reconhece aos cidadãos a livre manifestação da diversidade cultural e ideológica.

A liberdade sindical, portanto, compreende *faculdades*, tituladas por indivíduos, de criar, aderir, não aderir ou demitir-se de um sindicato; *poder-dever* de representação atribuído aos sindicatos, composto de uma série de poderes-deveres de organização institucional, formação de entidades de grau superior, regulação das atividades internas dos sindicatos, estabelecimento de relações com a categoria e os sindicatos dos empregadores; além de *imunidade* em relação à vontade estatal atribuída aos sindicatos, ou à vontade de qualquer outro ente, ressalvados os limites constitucionais. Para tanto, pode-se conceituar liberdade sindical como “*direito fundamental concretizado na faculdade de criação de sindicatos imunes à vontade de qualquer ente e dotados de poderes-deveres que devem ser exercitados em favor dos interesses da categoria*”⁶⁸.

Tendo em vista o presente trabalho estar focado na questão das modalidades de financiamentos dos sindicatos, será dada maior importância à liberdade sindical em seu aspecto individual, pois o ato de contribuir financeiramente para com determinada entidade representativa diz respeito à liberdade sindical de titularidade de trabalhadores e empregadores.

No aspecto individual, pois, liberdade sindical é o direito de

⁶⁶ FRANCO FILHO, Georzenor de Sousa. *Contribuições sindicais e liberdade sindical*. Belém: Revista do TRT 8ª Região, v.31, n.60, 1998, p. 204.

⁶⁷ JOÃO, Paulo Sergio. *O fim da unicidade sindical no Brasil*. In *Jornal Valor Econômico* - 03 de Janeiro de 2008 - pág. E2 - Caderno Legislação & Tributos.

⁶⁸ RODRIGUEZ, *Op. cit.*, p. 475.

trabalhadores e empregadores se organizarem e constituírem livremente as agremiações que desejarem, no número que desejarem, estando estes livres de qualquer interferência ou intervenção do Estado, dos empregadores ou dos próprios sindicatos uns em relação aos outros, tendo por objetivo a promoção de seus interesses ou dos grupos que irão representar⁶⁹. É natural conceber a liberdade sindical como o bem jurídico maior que vincula toda a normatização da atividade sindical. Definitivamente, a liberdade sindical integra o rol de direitos e princípios fundamentais dos trabalhadores⁷⁰.

Os direitos sindicais são direitos humanos fundamentais, segundo o Comitê de Liberdade Sindical da OIT. O sistema democrático é fundamental para o exercício dos direitos sindicais. Igualmente, um movimento sindical realmente livre só pode se desenvolver desde que respeitados os direitos humanos fundamentais, devendo ser adotadas todas as medidas necessárias para garantir que os direitos sindicais possam ser exercidos com normalidade em um clima desprovido de violência, pressões, temores e ameaças de toda a índole (Comitê, verbetes n. 34/36 e 41). A liberdade sindical, pois, segundo o Comitê de Liberdade Sindical da OIT, pode ser considerada como direito fundamental dos trabalhadores, empregadores e das respectivas associações que os representam.

4.1.DIREITOS FUNDAMENTAIS

É possível observar na doutrina certo uso indiscriminado das expressões direitos do homem, direitos humanos e direitos fundamentais. Segundo Bonavides⁷¹, as duas primeiras seriam muito utilizadas por autores anglo-americanos e latinos, enquanto a expressão direitos fundamentais estaria mais presente nos publicistas alemães.

⁶⁹ MARTINS, *Direito do Trabalho*, p. 702.

⁷⁰ KAUFMANN, Marcus de Oliveira. *Das práticas anti-sindicais às práticas anti-representativas. Sistema de combate e a tutela de representações coletivas de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2005, pp. 117/119.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5^a ed. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA., 1994, p. 514.

Os direitos fundamentais seriam aqueles reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, enquanto os direitos humanos guardariam relação com documentos de direitos internacionais, veiculados por meio de declarações e convenções, cuja tutela seria universal independente do Estado ao qual o indivíduo estaria vinculado⁷². Realmente, seguindo a lição de Canotilho, a positivação dos direitos fundamentais resulta da incorporação à ordem jurídica de direitos tidos como naturais e inalienáveis do indivíduo. Essa positivação, segundo referido autor, seria indispensável à efetividade de tais direitos, os quais devem ser compreendidos como normas jurídicas vinculativas e não como trechos ostentatórios como aqueles inseridos nas grandes declarações de direitos⁷³. Em todo caso, a importância das declarações de direitos é inegável, atuando, inclusive, como fonte para os textos constitucionais de várias nações. Ainda que, em determinadas situações, tais textos padeçam de certa efetividade, sua importância para a evolução da teoria dos direitos fundamentais deve ser reconhecida.

Não se pretende apresentar todo o desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais, desde sua origem jusnaturalista, passando pelas primeiras declarações de direitos para enfim alcançar as modernas declarações cujo rol de direitos é cada vez maior. Mesmo porque a análise histórica dos direitos fundamentais deve ser precedida da devida cautela quanto à inadequação da teoria das gerações. A propósito, Canotilho, com base em excelente doutrina, opta pela expressão *dimensões* dos direitos, ao invés de *gerações*, sob o argumento de que os direitos são de todas as gerações⁷⁴. A evolução de tais direitos não é linear, pois apresenta diferentes momentos de avanços seguidos por retrocessos. Certamente, com o passar dos séculos os seres humanos reconheceram novas necessidades, cuja classificação e a tutela como direitos fundamentais decorreu de circunstâncias políticas e sociais favoráveis.

Na lição de Bobbio, desde seu surgimento nos séculos XVII e XVIII,

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 31.

⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999, p. 353/354.

⁷⁴ CANOTILHO, *Op. cit.*, p. 362/363.

a doutrina dos direitos do homem evoluiu muito. Começando pelas Declarações de Direitos incluídas nas Constituições dos Estados liberais⁷⁵, passando por um processo de internacionalização após a Segunda Guerra Mundial, chegando, enfim, a uma fase de especificação, em qual a idéia de “homem abstrato” é substituída pela de um “homem específico”, com necessidades determinadas, classificado por gênero, raça, idade e outros aspectos⁷⁶.

Várias são as facetas dos direitos fundamentais. Alguns aspectos, entretanto, resultam essenciais. Por meio dos direitos fundamentais busca-se limitar o poder estatal e, por consequência, tutelar a dignidade da pessoa humana. Realmente, os direitos fundamentais atuam como instrumento de efetivação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada e proclamada pela Resolução n. 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, datada de 10 de dezembro de 1948, estabelece em seu Preâmbulo que “... o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.”

À Declaração Universal dos Direitos Humanos não se atribui a natureza jurídica de tratado de direito internacional, já que adotada na forma de resolução pela Assembléia Geral das Nações Unidas, não tendo, pois, força de lei. Contudo, é concebida como interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”, constante na Carta das Nações Unidas, apresentando, assim, força jurídica vinculante em relação aos Estados membros das Nações Unidas, dentre os quais o Brasil, devido signatário⁷⁷.

O princípio da dignidade da pessoa humana, dentre várias

⁷⁵ Segundo CANOTILHO, *Op. cit.*, p. 356, o período histórico que antecedeu a Declaração da Virgínia (1774) e a Declaração Francesa (1789) é caracterizado por certa “cegueira” em relação à idéia de direitos do homem.

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 49 e 62.

⁷⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 137/140.

concepções, pode ser entendido como a exigência enunciada por Kant como a segunda fórmula do imperativo categórico, segundo qual: *“Age de tal forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre também como um fim e nunca unicamente como um meio”*. Ou seja, o homem atua como um fim em si mesmo, possuindo um valor absoluto representado pela dignidade, superior a tudo, não podendo ser objeto de disposição⁷⁸. Definitivamente, a concepção do homem-objeto constitui a antítese da noção da dignidade da pessoa humana⁷⁹.

A dignidade da pessoa humana, juntamente com a cidadania, foi elevada a fundamento do Estado Democrático de Direito no Brasil pelo legislador constitucional de 1988 (Constituição Federal, artigo 1º, II e III). Ao se considerar a Constituição como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Constituição de 88 elege o valor da dignidade humana como essencial e responsável por lhe dar unidade de sentido. Ou seja, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular⁸⁰. É no Estado Democrático de Direito que se evidencia a busca pela interação expansionista dos valores da liberdade e da igualdade, centrados no postulado da dignidade humana, também entendida como princípio unificador dos direitos fundamentais e como referência para a interpretação e aplicação das normas jurídicas⁸¹. O valor da dignidade da pessoa humana, pois, constitui a essência do ordenamento jurídico pátrio, exercendo um papel axiológico de orientação, na compreensão e na hermenêutica do sistema constitucional⁸².

Os direitos fundamentais devem ser entendidos não como um dado, mas sim um construído, já que se trata de invenção humana em constante processo

⁷⁸ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 1ª ed. tradução Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 276.

⁷⁹ SARLET, *Op. cit.*, p. 109.

⁸⁰ PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, p. 28.

⁸¹ GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica. Problemas e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2005, p. 27/28.

⁸² SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direitos humanos na negociação coletiva. Teoria e prática jurisprudencial*. São Paulo: LTr, 2004. p. 59. No mesmo sentido, SARLET, *Op. cit.*, p. 110, a partir da lição de K. Stern: *“... na condição de princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa.”*

de construção e reconstrução⁸³. A vinculação à liberdade e à dignidade humana resulta na universalidade inerente aos direitos fundamentais como ideal da pessoa humana. A universalidade, inovação do racionalismo francês, está presente na Declaração dos Direitos do Homem de 1789 que, ao contrário das declarações antecedentes de ingleses e americanos, não tratava apenas de determinado segmento da sociedade, mas sim apresentava como destinatário o gênero humano⁸⁴.

Portanto, a moderna concepção de direitos fundamentais está ligada à idéia de universalidade presente na Declaração dos Direitos do Homem de 1789, momento em que a igualdade entre os indivíduos atua como fundamento da construção de uma teoria de direitos aplicável a todos e não apenas àqueles que pertenciam a determinada classe social. Em seguida, percebe-se certa evolução da teoria dos direitos fundamentais materializada pela ampliação do conceito, adicionando-se aos direitos meramente individuais os classificados como sociais. Um terceiro momento dos direitos fundamentais, ligado ao desenvolvimento da Teoria do Direito Internacional, ocorre após o término da Segunda Guerra Mundial em 1945. Nesse período da história mundial é revelado o grau de desrespeito aos direitos humanos praticados pelo Estado Nazista, cabendo, pois, às Nações vencedoras, dentre outras providências, buscar mecanismos destinados à devida tutela do indivíduo.

Nesse contexto destacam-se, especificamente, a relativização do conceito de soberania nacional e, por consequência, o surgimento de um processo de internacionalização dos direitos humanos, representado pela Carta das Nações Unidas de 1945, instrumento que afirma a necessidade de defesa dos direitos humanos, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, instrumento que uniformiza o conceito de Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, destinados a dar efetividade jurídica aos instrumentos anteriores de 1945 e 1948⁸⁵. Segundo Bobbio, os direitos do homem nascem como

⁸³ PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, p. 107.

⁸⁴ BONAVIDES, *Op. cit.*, p. 516.

⁸⁵ Ensina PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, p. 152, que da soma

direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais⁸⁶. Para Paulo Bonavides, a nova universalidade dos direitos fundamentais têm na Declaração Universal dos Direitos do Homem seu grande marco⁸⁷. Trata-se, pois, de uma nova idéia de universalidade, mais ampla do que aquela encontrada quando da Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Agora o conceito de sujeito titular de direitos fundamentais transcende as fronteiras do Estado para ter uma abrangência global.

Ao se analisar as Constituições de determinados Estados e as Declarações Internacionais de Direitos Humanos é possível perceber que não há necessariamente uma relação entre os direitos elencados em seus textos. Os instrumentos jurídicos internacionais, na grande maioria dos casos, apresentam conteúdo mais completo, voltado a uma tutela ampla dos direitos da pessoa humana. Em contrapartida, como alertado, as declarações internas, por integrarem as Constituições, acabam sendo mais efetivas, pois vinculam a todos os que estão nos limites territoriais.

Ainda no processo de evolução histórica dos direitos fundamentais, verifica-se que as relações sociais passam a ser tuteladas. Especificamente, buscou-se a adoção de tutela específica sobre certas relações, dentre as quais as de trabalho. Trata-se dos direitos sociais, entendidos como um segundo momento de evolução dos direitos fundamentais. Segundo Canotilho⁸⁸, “... se o *capitalismo mercantil e a luta pela emancipação da <<sociedade burguesa>> são inseparáveis da consciencialização dos direitos do homem, de feição individualista, a luta de classes trabalhadoras e as teorias socialistas (sobretudo Marx, em A Questão Judaica) põem em relevo a unidimensionalização dos direitos do homem <<egoísta>> e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do <<homem total>>, o que só seria possível numa nova sociedade.*”

da Declaração Universal de 1948 e dos dois pactos internacionais de 1966 resulta a Carta Internacional dos Direitos Humanos - *International Bill of Right*.

⁸⁶ BOBBIO, *Op. cit.*, p. 30.

⁸⁷ BONAVIDES, *Op. cit.*, p. 524.

⁸⁸ CANOTILHO, *Op. cit.*, p. 361.

Os direitos de terceira dimensão, também conhecidos como direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem da figura do homem-indivíduo como seu titular, pois se destinam à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa⁸⁹. O aspecto diferenciador dos direitos de terceira dimensão é a titularidade, muitas vezes indefinida e indeterminada, no caso dos direitos difusos, ou pertencente a determinado grupo em se tratando dos direitos coletivos. O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) traz excelente contribuição a respeito. De acordo com o art. 81, § único, incisos I e II:

“I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;”

Após uma breve introdução à teoria dos direitos fundamentais, passa-se à análise da liberdade de associação e da liberdade sindical a partir de declarações de direitos humanos, Convenções da OIT e da Constituição Federal de 1988.

4.2. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

O artigo XX da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece:

“1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.

2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.”

⁸⁹ SARLET, *Op. cit.*, p. 50.

Para Jorge Miranda, a liberdade de associação é direito complexo com múltiplas dimensões, a individual, a institucional, a positiva, a negativa, a interna e a externa. Como direito individual, a liberdade de associação divide-se em duas dimensões, positiva e negativa. Apresenta-se, pois, independente de qualquer intervenção administrativa, pelo direito de constituir com outrem associações para qualquer fim que não seja contrário à lei penal, bem como o direito de aderir a associações existentes (1); direito de não ser coagido a inscrever-se ou a permanecer em qualquer associação, bem como pagar cotizações para associação que não seja filiado, além de deliberar a dissolução de associação a que pertença (2). Na dimensão institucional, apresenta-se como direito de titularidade das associações constituídas. Internamente, o direito de auto-organização, de livre formação dos seus órgãos e da respectiva vontade de ação em relação aos seus membros (1); externamente, integrar uniões, federações ou outras organizações de maior abrangência (2); o direito de obter personalidade jurídica sem ser submetido a condicionamentos excessivos (3); como garantia, vedação a interferências arbitrárias do poder público (4). Enfim, a liberdade ou autonomia interna das associações requer a observância do método democrático e das regras estatutárias em que se consubstanciam, abrangendo também a necessidade de garantia dos direitos dos associados⁹⁰.

Segundo Flávia Piovesan⁹¹:

“... a Declaração (Universal dos Direitos Humanos) não apenas estabelece universalmente o direito das pessoas se reunirem, de forma episódica e temporária, como também o direito de formarem associações, relacionando-se de forma mais duradoura e permanente, na busca de objetivos pacíficos . Pertencer a associações é sempre um ato voluntário, já que ninguém pode ser obrigado a integrar uma associação, como dispõe a própria Declaração. É ainda proibida a interferência arbitrária do Estado no exercício destes direitos, que independem de prévia autorização do Poder Público. Os direitos de reunião e de associação possibilitam a dinâmica de organização e articulação da sociedade civil, mediante a participação ativa de indivíduos. Permitem o intercâmbio de idéias,

⁹⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, 4-T, p. 420.

⁹¹ PIOVESAN, Flávia. *Direito à liberdade de reunião e associação*, in http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_liberdadereuniao.html, acessado em 16/06/08.

a defesa de interesses, bem como ações conjuntas destinadas à implementação de propostas e reivindicações, doando um novo sentido de ação coletiva e social. (...) Reunidas e associadas, as pessoas passam a compartilhar, com maior intensidade, da busca de proteção de direitos, destacando-se os movimentos pela proteção dos direitos das mulheres, da população negra, das pessoas portadoras de deficiência, dos idosos, das crianças e adolescentes, pela reforma agrária, por saúde, acesso à educação, melhores condições de trabalho, moralidade na polícia, dentre tantos outros. Estes movimentos formam sujeitos coletivos, que somam as diferentes vozes, potencialidades e ações de inúmeras pessoas. Por isso emergem com mais força, fôlego e vida, transcendendo a fragilidade de indivíduos isolados. (...) Os direitos de reunião e de associação, a existência de uma sociedade civil e a vigência de um regime democrático são pressupostos fundamentais ao exercício pleno da cidadania, sem o qual os demais direitos fundamentais não podem ser verdadeiramente implementados.”

A Constituição Federal de 1988, seguindo a linha dos Textos de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, tutela a liberdade de associação. Especificamente, o artigo 5º reserva cinco incisos para a delimitação de tal direito:

“Artigo 5º

(...)

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

Na ação direta de inconstitucionalidade n. 3045, o Ministro Relator Celso de Mello, com muita propriedade, especifica o direito de associação no ordenamento jurídico pátrio:

“A primeira Constituição política do Brasil a dispor sobre a liberdade de associação foi, precisamente, a Constituição republicana de 1891, e, desde então, essa prerrogativa essencial tem sido

contemplada nos sucessivos documentos constitucionais brasileiros, com a ressalva de que, somente a partir da Constituição de 1934, a liberdade de associação ganhou contornos próprios, dissociando-se do direito fundamental de reunião, consoante se depreende do art. 113, § 12 daquela Carta Política. Com efeito, a liberdade de associação não se confunde com o direito de reunião, possuindo, em relação a este, plena autonomia jurídica (...). Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa. (...) Revela-se importante assinalar, neste ponto, que a liberdade de associação tem uma dimensão positiva, pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar associações. Também possui uma dimensão negativa, pois garante, a qualquer pessoa, o direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou a desfiliar-se de determinada entidade. Essa importante prerrogativa constitucional também possui função inibitória, projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial (...) Cabe enfatizar, neste ponto, que as normas inscritas no art. 5º, incisos XVII a XXI da atual Constituição Federal protegem as associações, inclusive as sociedades, da atuação eventualmente arbitrária do legislador e do administrador, eis que somente o Poder Judiciário, por meio de processo regular, poderá decretar a suspensão ou a dissolução compulsórias das associações. Mesmo a atuação judicial encontra uma limitação constitucional: apenas as associações que persigam fins ilícitos poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou suspensas. Atos emanados do Executivo ou do Legislativo, que provoquem a compulsória suspensão ou dissolução de associações, mesmo as que possuam fins ilícitos, serão inconstitucionais.” (ADI 3.045, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 10-8-05, DJ de 1º-6-07)

Seguindo a lição de José Afonso da Silva, a liberdade de associação, nos termos delimitados pelo legislador constitucional de 1988, apresenta quatro direitos e duas garantias coletivas, quais sejam: o direito de criar associações independente de autorização (1); o direito de aderir a qualquer associação, não podendo ser obrigado a tal (2); o direito de desligar-se da associação, sendo vedada a permanência compulsória (3); e o direito de dissolver espontaneamente a associação (4). Apresentam-se ainda as garantias de não-interferência estatal no funcionamento das associações (1), bem como da dissolução ou suspensão de suas atividades somente por decisão judicial, exigindo-se, no

primeiro caso, o devido trânsito em julgado (2)⁹².

Para os fins do presente trabalho, há que se destacar, a partir das referências acima, o aspecto de voluntariedade do direito de associação. De fato, ninguém pode ser compelido a integrar determinada entidade associativa. O exercício da liberdade de associação implica a opção do indivíduo, não sendo possível qualquer imposição a respeito. Trata-se da liberdade de associação em seu aspecto negativo, cujos desdobramentos no mundo do trabalho serão analisados posteriormente. A esse respeito, a liberdade de associação no âmbito das relações de trabalho apresenta modalidade específica. Trata-se da liberdade sindical, cujo desenvolvimento acabou por lhe conferir contornos próprios. A associação de trabalhadores na busca de melhores condições de trabalho, bem como o desenvolvimento de instrumentos jurídicos nos âmbitos internacional e nacional destinados à tutela da ação sindical, acabou por dar à liberdade sindical vida própria.

A liberdade sindical implica a manifestação do direito de associação. Se o ordenamento jurídico de determinado Estado garante o direito de associação de pessoas com interesses profissionais e econômicos, tem-se o fundamento para liberdade sindical. A liberdade sindical, pois, caracteriza-se como reconhecimento pela ordem jurídica do direito de associação sindical, corolário do direito de associação. A liberdade sindical é modalidade específica da liberdade de associação⁹³.

Quando trabalhadores e empregadores livremente formam determinada entidade sindical, objetivam, em princípio, que tal entidade os represente em assuntos de seus interesses, pois acreditam que a união de forças terá resultados mais expressivos. Os sindicatos, como qualquer associação, deverão ser constituídos a partir de estatutos, cuja redação requer aprovação em assembléia, observado um quórum mínimo necessário. Esses estatutos, além de vantagens, estabelecem obrigações aos filiados, dentre as quais a de contribuir financeiramente em prol da entidade associativa.

⁹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 241 e 242.

⁹³ NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, pp. 144 e 145.

A seguir, adentra-se à análise da liberdade sindical a partir de declarações internacionais de direitos humanos e do ordenamento jurídico pátrio.

4.3.DECLARAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E A LIBERDADE SINDICAL

A Convenção de Viena é tida como a lei dos tratados. Seu texto foi concluído em 23 de maio de 1969. Em que pese tenha assinado referida convenção, o Brasil ainda não a ratificou. De acordo com seu artigo 2º, alínea a: “... ‘*tratado*’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;” Os tratados, pois, podem ser entendidos como acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes, atuando como a principal fonte de obrigação do direito internacional. Além de “tratado”, as expressões mais utilizadas são “convenções”, “pacto”, “protocolo”, “carta” e “convênio”. Os tratados em vigor vinculam as partes que os firmaram, as quais devem cumpri-los de boa-fé (*pacta sunt servanda*). Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado (Convenção de Viena, artigos 26 e 27). Trata-se de afirmação do princípio da boa-fé, segundo qual cabe ao Estado soberano, que livremente contraiu obrigação no âmbito internacional, conferir plena efetividade ao tratado de que é parte⁹⁴.

Os tratados, além de assinados, necessitam ser ratificados pelos Estados-partes para fins de produção de efeito interno. No caso brasileiro, ao Presidente da República compete celebrar os tratados, cuja ratificação dependerá de prévia análise do Congresso Nacional mediante decreto-legislativo (CF, artigos 49, I e 84, III).

Ao se falar em tratados, destacam-se as declarações de direitos

⁹⁴ PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, pp. 43/45.

humanos, cujo conteúdo envolve matéria da maior importância. A universalização e a internacionalização da liberdade sindical decorrem de sua integração ao texto de diversas declarações internacionais de direitos humanos. Dentre os vários instrumentos internacionais que abrangem o tema, faz-se novamente menção àquele que representa um marco da efetivação dos direitos fundamentais, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujos artigos XX e XXIII asseguram a liberdade de associação e a liberdade sindical:

“Artigo XX

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.

(...)

Artigo XXIII

(...)

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.”

É importante mencionar também a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 64/49 e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto n. 30.544/52, cujo artigo 45, alínea c, estabelece:

“... os empregadores e os trabalhadores, tanto rurais como urbanos, têm o direito de se associarem livremente para a defesa e promoção de seus interesses, inclusive o direito de negociação coletiva e o de greve por parte dos trabalhadores, o reconhecimento da personalidade jurídica das associações e a proteção de sua liberdade e independência, tudo de acordo com a respectiva legislação;”

Não menos importante, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969, promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto n. 678/92, cujo artigo 16 assegura tanto a liberdade de associação quanto a liberdade sindical:

“Artigo 16 - Liberdade de associação

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.”

Também há que se fazer menção ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226/01 e promulgado pelo Decreto n. 592/92, que em seu artigo 22 assegura:

“Artigo 22

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e a eles filiar-se, para proteção de seus interesses.”

Da mesma forma, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226/01 e promulgado pelo Decreto n. 592/92, que tutela a liberdade sindical como direito fundamental:

“Artigo 8º

(...)

a) O direito de toda pessoa de fundar com outras sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objeto de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger direitos e as liberdades alheias.

b) O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito dessas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

c) O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger direitos e as liberdades das demais pessoas.”

Há que se salientar que a distinção feita outrora quanto ao suposto déficit de efetividade das declarações internacionais de direitos humanos em relação aos direitos fundamentais devidamente positivados nos ordenamentos internos de cada nação não prospera no caso brasileiro. Com exceção da Declaração Universal de Direitos Humanos, todos os demais instrumentos citados integram o ordenamento jurídico pátrio, já que submetidos ao procedimento formal estabelecido para ratificação. Por certo, referidos instrumentos normativos atuam como indicativo

marcante do *status* de direito fundamental a ser atribuído à liberdade sindical⁹⁵. Posteriormente, será realizada uma análise um pouco mais aprofundada sobre a produção de efeitos jurídicos de tais tratados no âmbito interno objetivando-se delinear a estrutura de tutela da liberdade sindical no ordenamento jurídico brasileiro.

4.4. CONVENÇÕES DA OIT E A LIBERDADE SINDICAL

Ensina Süsskind que as Convenções da OIT apresentam a natureza jurídica de tratados multilaterais abertos, de caráter normativo. Multilaterais, porque apresentam um número irrestrito de partes; abertos, já que podem ser ratificados, sem limitação de prazo, por qualquer dos Estados-membros da OIT; e de caráter normativo, porque contêm normas cujo destino é a incorporação ao direito interno dos Estados que a elas aderem de forma voluntária⁹⁶. Adverte-se que, não obstante a opção por tratá-las em tópico específico, às Convenções da OIT atribui-se a natureza jurídica de declaração internacional de direitos humanos, semelhantemente aos demais instrumentos citados anteriormente, pois tratam de direitos fundamentais de titularidade dos trabalhadores e empregadores.

A Constituição da OIT, em seu preâmbulo, faz menção expressa à defesa da liberdade sindical. Efetivamente, a liberdade sindical passa a ser compreendida como pressuposto básico dos direitos humanos e da democracia após o período Pós-Guerra, mais precisamente em 1948, quando a OIT editou sua Convenção n. 87 com o objetivo de tutelar a liberdade sindical. Sem dúvida alguma, dentre diversos instrumentos de direito internacional, a Convenção n. 87 da OIT é o mais significativo ao tratar da liberdade sindical, cumprindo o importante papel de atuar como diretriz para os ordenamentos nacionais a respeito do tema. Seu texto conta com mais de cem ratificações. O Brasil, entretanto, não integra esse grupo de

⁹⁵ De acordo com a lição de AVILES, *Op. cit.*, pp. 48 e 49, no âmbito europeu podem-se citar, ainda, a Convenção pela Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, cujo artigo 11 determina aos Estados signatários a obrigação de garantir o direito de associação sindical, além da Carta Européia de 1961, pela qual o princípio da liberdade sindical é expressamente assegurado em seu artigo 5º.

⁹⁶ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1994, p. 29.

nações.

De acordo com o artigo 2º da Convenção n. 87:

“Os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos destas últimas.”

Compõe a liberdade sindical, pois, a garantia de livre criação de associações sindicais sem prévia autorização do Poder Público, devendo seus membros observar apenas os respectivos estatutos, sendo vedada a dissolução ou suspensão pela via administrativa (Convenção n. 87, artigos 2º e 4º). Da mesma forma, as organizações de trabalhadores e entidades patronais têm o direito de elaborar os seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente os seus representantes, organizar a sua gestão e a sua atividade, além de formular o seu programa de ação, devendo as autoridades públicas se abster de qualquer intervenção suscetível de limitar o exercício de tal direito (Convenção n. 87, artigo 3º).

Segundo o estabelecido nos artigos 4º e 5º da Convenção n. 87 da OIT, as organizações de trabalhadores e as entidades patronais não estão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa, bem como têm o direito de constituírem federações e confederações, assim como o de nelas se filiarem; e as organizações, federações ou confederações têm o direito de filiarem-se em organizações internacionais de trabalhadores e de entidades patronais.

Portanto, as medidas de suspensão ou de dissolução por parte de autoridades administrativas constituem graves violações à liberdade sindical. Tais medidas por certo, restrita a situações de extrema gravidade, só poderão ocorrer mediante decisão judicial, assegurada à ampla defesa (Comitê de Liberdade Sindical, verbetes n. 664 e 666).

Estabelece ainda a Convenção n. 87 que a aquisição de personalidade jurídica pelas organizações de trabalhadores e de entidades patronais, suas federações e confederações não pode estar subordinada a condições suscetíveis de limitar o princípio da liberdade sindical, sendo que a legislação nacional não deverá prejudicar nem ser aplicada de modo a prejudicar as garantias previstas pela Convenção n. 87, bem como os países membros da OIT devem tomar todas as medidas necessárias ao livre exercício do direito sindical (Convenção n. 87, artigos 7º, 8º e 11).

Régis Teixeira⁹⁷ elenca quatro tópicos principais da Convenção n. 87 da OIT:

- “a) garantia para trabalhadores e empregadores, do direitos de constituir sindicatos à sua escolha, e de aos mesmos aderir sem discriminação de qualquer sorte e sem necessidade de autorização;*
- b) imperatividade da autonomia sindical, com o direito de elaborar os próprios estatutos, eleger representantes, organizar a gestão, atividades e programas de ação com toda a liberdade;*
- c) segurança às organizações profissionais de serem protegidas pela Justiça ordinária, não sujeitas portanto, jamais, a qualquer tipo de suspensão ou dissolução administrativas;*
- d) garantia aos sindicatos do direito de constituírem federações e confederação, bem como de filiação a organizações internacionais.”*

Em complementação à Convenção n. 87, na 32ª Reunião realizada em Genebra no ano de 1949, a OIT adotou a Convenção n. 98, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 49/52 e promulgada pelo Decreto n. 33.196/53⁹⁸, cujo conteúdo estabelece garantias referentes ao Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva. O objetivo da Convenção n. 98 foi estabelecer igualdade de condições nas negociações coletivas, cuja realização era obstada por parte dos empregadores, estipulando que os sindicatos deveriam gozar da devida proteção contra atos de ingerência à sua administração⁹⁹.

Especificamente, o artigo 1º trata de coibir a adoção de práticas discriminatórias por conta do exercício da atividade sindical pelos trabalhadores:

⁹⁷ TEIXEIRA, *Op. cit.*, p. 13.

⁹⁸ SÜSSEKIND, *Convenções da OIT*, p. 204.

⁹⁹ TEIXEIRA, *Op. cit.*, p. 15.

“Artigo 1

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego.

2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem:

a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato;

b) causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de outra maneira por sua filiação a um sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante o horário de trabalho.”

O texto também busca tutelar as organizações sindicais em face de atos de ingerência de umas nas outras, ou por agentes ou membros de umas nas outras, na sua constituição, funcionamento e administração. São considerados atos de ingerência promover a constituição de organizações de trabalhadores dominadas por organizações de empregadores ou manter organizações de trabalhadores com recursos financeiros ou de outra espécie, com o objetivo de sujeitar essas organizações ao controle de empregadores ou de organizações de empregadores (Convenção n. 98, artigo 2º).

Segundo Gino Giugni, tais instrumentos criaram o núcleo essencial das garantias jurídicas da liberdade sindical. Enquanto a Convenção n. 87 estabeleceu a liberdade sindical ante ao Estado, a Convenção n. 98 se incumbiu de tutelá-la nas relações intersubjetivas¹⁰⁰. Quer dizer, não basta tutelar os indivíduos ante o Estado. Também é necessário estabelecer mecanismos que impeçam que a liberdade sindical dos trabalhadores, por exemplo, seja tolhida por conta da atuação dos empregadores ou de seus representantes.

Igualmente, a Convenção n. 98 da OIT combate a ingerência sobre as entidades sindicais, não propriamente do Estado, mas por particulares que mediante ajuda ou fórmulas de sustentação econômica acabam por cercear a liberdade sindical¹⁰¹. Como será demonstrado, o financiamento de sindicatos profissionais pelos empregadores implica grave ofensa à liberdade sindical.

¹⁰⁰ GIUGNI, *Op. cit.*, pp. 47 e 48.

¹⁰¹ TEIXEIRA, *Op. cit.*, p. 16.

Em relação ao tema liberdade sindical, podem-se citar, ainda, as seguintes Convenções da OIT: n. 11, concernente aos Direitos da Associação e de União dos Trabalhadores Agrícolas, adotada na Terceira Conferência de Genebra, em 12 de novembro de 1921 e modificada pela Convenção de Revisão dos artigos finais, de 1946, promulgada pelo Decreto n. 41.721/57; n. 110, concernente às Condições de Emprego dos Trabalhadores de Fazendas, adotada em Genebra em 24 de junho de 1958, por ocasião da Quadragésima Segunda Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, denunciada por nota do Governo brasileiro pelo Decreto n. 67.499/70; n. 135, que versa sobre a Proteção de Representantes de Trabalhadores, promulgada pelo Decreto nº. 131/91; n. 141, relativa às organizações de trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social, adotada em Genebra no ano 1975 durante a 60ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 5/93, ainda pendente de ratificação; n. 151, de 1978, relativa à Proteção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública, ainda pendente de ratificação; n. 154, referente ao Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra em 19 de junho de 1981 e promulgado pelo Decreto n. 1.256/94; n. 158, relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, adotada em Genebra em 22 de junho de 1982, tendo sido promulgada pelo Decreto n. 1.855/96 e posteriormente denunciada pelo Decreto n. 2.100/96.

4.5.EFICÁCIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO PLANO INTERNO E A EFETIVIDADE DA LIBERDADE SINDICAL

No âmbito internacional, como visto, atribui-se à liberdade sindical a natureza jurídica direito fundamental com a maior amplitude possível. No direito interno, contudo, a situação é um pouco diferente. O legislador constitucional de 1988, por meio do artigo 8º da Constituição Federal, fez menção à liberdade sindical, mas manteve as figuras jurídicas do registro sindical, da unicidade e da contribuição sindical compulsórias as quais acabam por mitigar sua efetividade.

A partir de uma interpretação preliminar no artigo 8º da Constituição,

conclui-se que a liberdade sindical não teria aplicação plena ao ordenamento jurídico brasileiro. Há, inclusive, entendimento mais enfático, segundo o qual não haveria liberdade sindical no Brasil, em decorrência das normas de direito interno vigentes, cujo conteúdo acaba obstando a ratificação da Convenção n. 87 da OIT¹⁰².

Efetivamente, a Convenção n. 87 da OIT delimita os parâmetros da liberdade sindical como direito fundamental. Entretanto, este importante documento de tutela dos trabalhadores ainda não foi ratificado pelo Brasil. Segundo Sússekind, a dificuldade de incorporar-se a Convenção n. 87 teria origem na Constituição de 46, cujo texto legitimou o exercício pelos sindicatos de funções delegadas pelo Poder Público, previstas na CLT, funções cujo rol foi acrescido da arrecadação de contribuições instituídas por lei para custeio de suas atividades pela Constituição de 67. Atualmente, a Constituição de 88, ao preservar a unicidade sindical e a contribuição compulsória para custeio do sistema, teria mantido tal quadro inalterado¹⁰³.

A liberdade sindical, entretanto, é tutelada tanto no âmbito internacional quanto no âmbito interno, restando, pois, buscar-se a devida interação entre esses dois sistemas jurídicos, a fim de que o direito fundamental em questão seja devidamente efetivado com toda sua amplitude. Para tanto, resta necessária a devida aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos a respeito do tema ao ordenamento jurídico brasileiro.

Com relação aos efeitos dos tratados no âmbito interno, apresentam-se duas correntes, a monista e a pluralista. Pela primeira, há interdependência entre a ordem jurídica internacional e a nacional, do que resulta a incorporação automática à legislação interna dos tratados ratificados. Já a teoria pluralista sujeita a eficácia dos tratados à edição de instrumento normativo interno tratando do tema. No ordenamento jurídico brasileiro prevalece a corrente monista em virtude da qual o tratado ratificado complementa, altera ou revoga o direito

¹⁰² NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, pp. 126 e 127. No mesmo sentido, STÜMER, Gilberto. *A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, pp. 153 e 154.

¹⁰³ SÚSSEKIND, *Convenções da OIT*, p. 405.

interno desde que se trate de norma *self-executing* e já esteja em vigor na órbita internacional¹⁰⁴.

O Supremo Tribunal Federal, em um primeiro momento, não obstante atribuir aos tratados a incorporação automática, reconhecia a possibilidade de instrumento legislativo interno afastar aplicação de determinado tratado devidamente ratificado:

“Convenção de Genebra, lei uniforme sobre letras de cambio e notas promissórias, aval aposto a nota promissória não registrada no prazo legal, impossibilidade de ser o avalista acionado, mesmo pelas vias ordinárias. Validade do Decreto-lei n. 427, de 22.01.1969. Embora a Convenção de Genebra que previu uma lei uniforme sobre letras de cambio e notas promissórias tenha aplicabilidade no direito interno brasileiro, não se sobrepõe ela as leis do país, disso decorrendo a constitucionalidade e conseqüente validade do Dec. lei nº 427/69, que institui o registro obrigatório da nota promissória em repartição fazendária, sob pena de nulidade do título. Sendo o aval um instituto do direito cambiário, inexistente será ele se reconhecida a nulidade do título cambial a que foi aposto. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 80004, Rel. Min. Xavier DE Albuquerque, publ. DJ 29-12-1977)

Süssekind, com base em excelente doutrina, se manifesta de forma contrária ao entendimento do STF, defendendo que a edição de lei contrária a tratado internacional dependeria da adoção prévia do procedimento de renúncia¹⁰⁵.

O Supremo a partir da década de 1970 teria emprestado aos tratados, incluindo-se os de direitos humanos, o valor de direito ordinário. Nesta Corte, durante anos ficara consagrada a corrente paritária: tratado internacional vale tanto quanto a lei ordinária. Esse entendimento foi reiterado pelo STF mesmo após o advento da Constituição de 1988¹⁰⁶. Quando do julgamento do HC 72.131, que versou sobre a prisão civil do depositário infiel, prevaleceu o entendimento de que os tratados internacionais não prevaleceriam sobre dispositivo inserido na Constituição

¹⁰⁴ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1987, p. 72.

¹⁰⁵ SÜSSEKIND, *Direito internacional do trabalho*, pp. 74 e 75.

¹⁰⁶ GOMES, Luiz Flávio. *Valor constitucional dos tratados de Direitos Humanos*. In http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=466&Itemid=45, acessado em 19 de junho de 2008.

Federal a respeito:

“EMENTA: "Habeas corpus". Alienação fiduciária em garantia. Prisão civil do devedor como depositário infiel. - Sendo o devedor, na alienação fiduciária em garantia, depositário necessário por força de disposição legal que não desfigura essa caracterização, sua prisão civil, em caso de infidelidade, se enquadra na ressalva contida na parte final do artigo 5º, LXVII, da Constituição de 1988. - Nada interfere na questão do depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no § 7º do artigo 7º da Convenção de San José da Costa Rica. "Habeas corpus" indeferido, cassada a liminar concedida.” (HC 72.131. Rel. Min. MARCO AURÉLIO, publ. DJ 01-08-2003)

Com base em excelente doutrina, Süsskind defende a tese de que os tratados internacionais não poderão contrariar disposto em norma constitucional, sob o fundamento de que a lei nacional que aprovou determinado tratado não poderá gerar efeitos jurídicos contrários ao dispositivo na Constituição¹⁰⁷. Tal afirmação decorre do entendimento de que os tratados internacionais quando inseridos no sistema jurídico pátrio gozariam do *status* de norma ordinária, passível de sucumbir, pois, diante do texto da Constituição.

Em sentido contrário, Flávia Piovesan e Antônio Cançado Trindade, segundo os quais os tratados internacionais de direitos humanos teriam no ordenamento jurídico pátrio *status* de norma constitucional, nos termos do art. 5º, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, condição esta que se aplica inclusive aos instrumentos ratificados em data anterior à Emenda Constitucional 45/04, adotando-se a teoria da recepção¹⁰⁸.

Essa tese ganha força no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Da análise dos Recursos Extraordinários n. 349.703 e n. 466.343, bem como do HC n. 87.585, verifica-se que o Ministro Celso de Mello estaria revendo seu posicionamento, sob o fundamento de que os tratados como o Pacto de São José da Costa Rica teriam o *status* de norma constitucional, o que possibilitaria afastar o ordenamento jurídico interno em sentido contrário.

¹⁰⁷ SÜSSEKIND, *Direito internacional do trabalho*, p. 77.

¹⁰⁸ PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, p. 88.

A esse respeito, as declarações internacionais de direitos humanos citadas atribuem à liberdade de associação e à liberdade sindical a natureza jurídica de direito fundamental. Da mesma forma, imprimem a tais direitos a máxima efetividade. Igualmente, com exceção da Convenção nº. 87 da OIT, todos os demais instrumentos normativos foram devidamente ratificados pelo Brasil, integrando, pois, ordenamento jurídico interno.

O conflito aparente entre duas normas constitucionais requer do intérprete maior cautela, sendo necessária uma harmonização entre os institutos em questão. Resta, portanto, buscar a melhor interpretação para o artigo 8º da Constituição Federal, levando-se em conta a necessidade de harmonizá-lo com tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, detentores do *status* de norma constitucional, para fins de plena efetivação da liberdade sindical.

Não se pretende aqui adentrar na complexa questão do conflito entre normas constitucionais, pois o objeto do presente trabalho é mais restrito. Apenas, a título de contribuição, reproduz-se a lição de Flávia Piovesan fundada em excelente doutrina, segundo a qual, no plano de proteção dos direitos humanos, interagem o direito internacional e o direito interno movidos pelas mesmas necessidades de proteção, prevalecendo as normas que melhor protejam o ser humano, já que a primazia é da pessoa humana. Sendo assim, na hipótese de conflito entre norma de Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Interno, adota-se o critério da prevalência da norma mais favorável à vítima¹⁰⁹.

Isso quer dizer que os instrumentos de direito internacional, devidamente ratificados pelo Estado brasileiro, que versam sobre a liberdade sindical de forma mais ampla e sem restrições, como normas com eficácia constitucional, devem prevalecer sobre os elementos contidos no artigo 8º da Constituição que acabem por mitigar referido princípio, objetivando-se a plena eficácia de todos os direitos relacionados à dignidade humana, diretriz que fundamenta o ordenamento jurídico pátrio.

¹⁰⁹ PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, pp. 99 e 100.

5. LIBERDADE SINDICAL E MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DOS SINDICATOS

A liberdade sindical vem se apresentando sobre várias facetas: liberdade de escolha entre as entidades sindicais existentes, liberdade para a criação de uma nova entidade sindical, liberdade para a elaboração de estatutos, gestão, além da proteção dos sindicatos contra atos destinados a obstar sua atuação, dentre outras. Não menos importante, a independência financeira, devidamente tutelada pela Convenção n. 98 da OIT, é materializada pela capacidade de os sindicatos exercerem livremente suas atividades mediante recursos próprios, independentemente de qualquer interferência, quer estatal, quer dos sindicatos entre si, quer dos empregadores. A existência de recursos próprios é indispensável à livre atuação dos sindicatos. Resta saber, contudo, quais seriam os mecanismos adequados a possibilitar às entidades sindicais os recursos financeiros necessários ao cumprimento de seus objetivos.

Passa-se aqui a tratar, de forma específica, da controversa questão que envolve as contribuições sindicais em suas diversas modalidades. O substantivo feminino contribuição, originária da expressão do latim *contributione*, apresenta, basicamente, dois significados correlatos. Apresenta-se tanto como ato ou efeito de contribuir, quanto como tributo¹¹⁰. O verbo contribuir, por certo, traz consigo tanto a idéia de voluntariedade quanto de obrigatoriedade. É possível, por exemplo, contribuir voluntariamente para com determinada instituição de caridade. Igualmente, a obrigatoriedade de contribuir para com as despesas de determinada condomínio decorre da previsão em norma estatutária. Segundo Martins, a expressão contribuição em diversos ordenamentos jurídicos, inclusive o nacional, traz consigo o significado de tributo¹¹¹. No caso em questão, resta saber se as contribuições pagas aos sindicatos são voluntárias ou apresentam o caráter de imposto.

Basicamente, quatro seriam as fontes de recursos das entidades sindicais: os trabalhadores, os empregadores, os próprios sindicatos e o Estado.

¹¹⁰ Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.11, Editora Positivo: 2004.

¹¹¹ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 47/50.

Para tanto, propõe-se uma análise das modalidades de contribuições existentes sob o prisma da liberdade sindical, cuja natureza jurídica de direito fundamental se demonstrou. A importância de tal análise decorre do entendimento de que não obstante a independência financeira dos sindicatos ser requisito para a efetivação da liberdade sindical, os mecanismos de contribuição existentes, em muitos casos, acabam por confrontá-la, do que resulta a importância da análise que se apresenta.

Quando se pensa na autonomia financeira dos sindicatos, deve-se pensar no responsável por tal encargo. Quem pagará a conta? Trabalhadores, empregadores, os próprios sindicatos ou o Estado? Deve tal encargo recair sobre os próprios filiados ao sindicato. A liberdade de associação requer a capacidade de se obrigar perante os estatutos das organizações sindicais. Nessa linha, os trabalhadores e empregadores filiados às entidades que escolheram para representá-los devem, a partir do estabelecido em regras estatutárias, contribuir para o financiamento de tais sindicatos.

Quando trabalhadores e empregadores livremente formam determinada entidade sindical, objetivam, em princípio, que tal entidade os represente em assuntos de seus interesses, pois acreditam que a união de forças terá resultados mais expressivos. Os sindicatos, como qualquer associação, deverão ser constituídos a partir de estatutos, cuja redação requer aprovação em assembléia, observado um quórum mínimo necessário. Esses estatutos, além de vantagens, escabelem obrigações aos filiados, dentre as quais a de contribuir financeiramente em prol da entidade associativa.

Quanto ao custeio realizado pelos próprios filiados à entidade sindical, tanto empregadores quanto empregados, em princípio, não se vislumbra eventual conflito com a liberdade sindical. Desde que inexistente violação ao ordenamento jurídico, a autonomia dos sindicatos lhes possibilita instituir contribuições a serem custeadas por seus filiados, os quais inclusive poderiam sofrer sanções estatutárias decorrentes do inadimplemento de tal obrigação. O mesmo raciocínio, contudo, não se aplica às contribuições atribuídas a trabalhadores e empregadores não-filiados ao sindicato.

A esse respeito, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT entende que a faculdade de impor obrigatoriamente a todos os trabalhadores da categoria profissional interessada o pagamento de contribuição ao único sindicato nacional, cuja existência está permitida para uma ocupação dentro de uma zona determinada, não é compatível com o princípio de que os trabalhadores devam ter o direito de filiar-se às organizações que entenderem convenientes. Tal prática deve ser considerada como monopólio sindical, cuja essência é contrária ao princípio da liberdade sindical (Comitê, verbete n. 293).

Como mencionado, existem ainda as espécies de financiamento cuja fonte seria o Estado ou os próprios sindicatos. Nesses casos, entidades sindicais de maior porte, por exemplo, acabariam financiando entidades menores, muitas vezes afastadas dos grandes centros e desprovidas de um número significativo de associados. Igualmente, vislumbra-se a ocorrência da utilização de recursos públicos destinados a custear a atividade sindical, muitas vezes sob o fundamento da importância para a coletividade da atuação dos sindicatos.

Tais modalidades de financiamento não implicariam afronta à liberdade sindical? Por certo, não é fácil responder tal questão de forma absoluta, desconsiderando-se as particularidades de situações concretas. Não obstante, defende-se que tais modalidades de financiamento estariam em desacordo com referido princípio. O financiamento de determinado sindicato com recursos oriundos de outras entidades ou do próprio Estado acaba por comprometer a liberdade de atuação da associação de classe. O financiamento em questão pode resultar na exigência de determinada contrapartida. A atuação da entidade sindical financiada corre o risco de ser pautada pelos interesses do financiador, seja ele sindicato de grande porte, seja o próprio Estado, ambas as hipóteses em clara ofensa à liberdade sindical.

Em todo caso, poder-se-ia pensar em mecanismo específico destinado a possibilitar que trabalhadores não-filiados contribuíssem em benefício do sindicato profissional. A criação de uma contribuição exclusivamente destinada a

tais trabalhadores, cujo desconto dependeria de autorização expressa dos mesmos, não deixaria de agir como atenuante, possibilitando certa compatibilização com a liberdade sindical. O trabalhador, ainda que não-filiado ao sindicato, pode autorizar, com base no artigo 545 da CLT, ao empregador proceder ao desconto de determinada quantia a título de contribuição em benefício do sindicato que representa o setor econômico respectivo.

Uma última ressalva. O presente trabalho acaba por tratar com mais vagar a questão das contribuições pagas por trabalhadores, já que este é o tema predominante no âmbito da doutrina e da jurisprudência. Com relação aos empregadores, por certo, as mesmas restrições ao modelo de financiamento sindical também são aplicáveis. Ou seja, também não se podem impor contribuições a empresas que não integram a determinado sindicato. A liberdade sindical negativa também é de titularidade dos empregadores, os quais devem exercê-la em face de qualquer entidade sindical que opte por impingir-lhes obrigação pecuniária que não seja devida.

A seguir, após uma breve introdução aos conceitos de liberdade sindical negativa, cláusulas de segurança sindical, princípio da irredutibilidade e direito de oposição, será realizada uma análise das mais importantes modalidades de financiamento sindical sobre o prisma da liberdade sindical.

5.1. LIBERDADE SINDICAL NEGATIVA

Quando se tratou da liberdade de associação a partir da lição de Jorge Miranda, vislumbrou-se a diferenciação entre liberdade individual e coletiva, sendo aquela subdividida em positiva e negativa. A liberdade de associação negativa representa, pois, o direito de não ser coagido a inscrever-se ou a permanecer em qualquer associação, bem como pagar cotizações para associação que não seja filiado¹¹².

¹¹² MIRANDA, *Op. cit.*, p. 420.

No âmbito sindical, como decorrência da liberdade de sindical, a trabalhadores e empregadores assegura-se tanto o direito de escolha da entidade que irá representá-los quanto o de optar por não se filiar a nenhuma das existentes. Em um regime democrático há que se assegurar aos indivíduos a plena liberdade de dispor da união de forças em prol de um interesse comum. Realmente, ninguém pode ser compelido a integrar determinada entidade associativa. O exercício da liberdade de filiação a determinada entidade sindical implica opção do indivíduo, não sendo possível qualquer imposição a respeito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo XX assegura que ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação. A Constituição de 88 também tutela as liberdades de associação e sindical em seu aspecto negativo:

“Art. 5º

(...)

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

(...)

Art. 8º

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

O Código Penal Brasileiro, por sua vez, tipifica o atentado contra a liberdade de associação:

“Art. 199 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a participar ou deixar de participar de determinado sindicato ou associação profissional:

Pena - detenção, de 1 (um) mês a 1 (um) ano, e multa, além da pena correspondente à violência.”

Conseqüentemente, se não é obrigado a se filiar, o trabalhador também não pode ser obrigado a contribuir para com determinado sindicato. Nesse sentido, o modelo brasileiro é peculiar, pois se garante o direito do trabalhador à liberdade sindical negativa, por outro lhe impõe uma contribuição compulsória anual em prol do sindicato da categoria respectiva, a contribuição sindical (CLT, artigos 578 e ss.).

O mesmo sentimento de perplexidade de dá em relação às demais modalidades de contribuições. Entende-se que forçar o trabalhador e o empregador não-filiados a contribuírem para com determinada entidade associativa implica violação à liberdade sindical em seu aspecto negativo, resultando, portanto, em violação a direito fundamental tutelado pela Constituição Federal e por diversas declarações de direitos humanos, sem prejuízo da repercussão criminal demonstrada.

A liberdade sindical negativa apresenta desdobramentos específicos. Trata-se das cláusulas de segurança sindical, do princípio da irreduzibilidade salarial e do direito de oposição a serem analisados.

5.2. CLÁUSULAS DE SEGURANÇA SINDICAL

A razão de ser das entidades sindicais consiste na defesa dos interesses de seus representados. Para tanto, a existência de filiados às entidades sindicais é condição necessária para sua existência e funcionamento. Nesse contexto, surgiu espaço para a instituição das cláusulas de segurança sindical, cuja função principal seria permitir a manutenção dos sindicatos por meio de um número mínimo de filiados.

Dentre as cláusulas de segurança sindical pode-se citar, primeiramente, a *Closed Shop*, segundo a qual o empregador só poderá admitir trabalhadores filiados a determinado sindicato. Seu conteúdo, pois, representa a obrigatoriedade de sindicalização do trabalhador para poder ingressar nos quadros funcionais de determinada empresa.

Instituída com a conivência de empregadores, a *Closed Shop* acaba por atribuir grandes poderes aos sindicatos, sobretudo, no que tange à oferta e à procura de empregos, bem como à determinação dos salários de certas profissões. Da mesma forma pode possibilitar práticas discriminatórias quando da contratação

ao se negar a oportunidade de filiação, ou exigir contribuições muito elevadas, de determinados trabalhadores por fatores como religião, sexo, raça e cor¹¹³.

Certamente, trata-se de cláusula que representa grave violação à liberdade de associação e à liberdade sindical, bem com ao direito ao trabalho. Como demonstrado, os trabalhadores devem ter plena liberdade de escolha em relação às entidades sindicais que irão representá-los, podendo, inclusive, optar por não se filiar a nenhuma delas. Da mesma forma, deve-se reconhecer o direito ao trabalho, cujo exercício estaria sendo obstado por conta do estabelecimento de obrigação referente à necessária sindicalização a determinado sindicato. Vislumbra-se também prática discriminatória, ao passo que implica diferenciação injustificada, sem contar o grave prejuízo aos trabalhadores apenas pela condição de não se filiarem à entidade sindical.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT, entretanto, adota posicionamento mais flexível. De acordo com o verbete n. 330, as cláusulas de segurança sindical que exigem a filiação a uma organização dada como condição para obter trabalho podem resultar em discriminação injusta quando estabelecem condições não razoáveis para a filiação das pessoas que a solicitem.

Cita-se também a cláusula intitulada *Union Shop*, segundo qual o trabalhador recém-contratado necessariamente deve filiar-se a determinado sindicato se pretender manter seu vínculo contratual com o empregador. Esta não se confunde com a cláusula *Closed Shop*, cujo conteúdo condiciona o início da relação contratual à prévia filiação a determinado sindicato. A cláusula *Union Shop* trata especificamente da permanência do contrato de trabalho.

Semelhantemente à *Union Shop*, a *Maintenance of Membership* é cláusula por meio da qual os trabalhadores que voluntariamente se associam ao sindicato estão obrigados a preservar tal condição durante o prazo fixado na convenção coletiva, sob pena de rescisão do contrato de trabalho.

¹¹³ GUGEL, *Op. cit.*, p. 67.

Outra cláusula de segurança sindical é a *Agency Shop*, segundo qual o empregado deve contribuir para o sindicato sem o dever de filiar-se. Por tal cláusula os trabalhadores, ainda que não-filiados à entidade sindical, são obrigados a com ela contribuir por conta do benefício alcançando em decorrência de dispositivos estabelecidos em instrumento de negociação coletiva.

Finalmente, cita-se a cláusula intitulada *Check off*. Trata-se da obrigação de desconto das contribuições sindicais pelos empregadores a ser realizada no salário dos trabalhadores em benefício do sindicato profissional.

Tais cláusulas de segurança sindical atentam contra a liberdade de associação e a liberdade sindical, pois acabam por forçar os trabalhadores a se filiarem aos sindicatos, bem como a contribuir para com tais entidades, além de resultar na adoção de práticas discriminatórias quando da contratação ou manutenção da relação de trabalho, do que resulta em violação à Convenção n. 98 da OIT.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT, em regra, condena a instituição de cláusulas de segurança sindical por lei, pois acredita tratar-se de hipótese própria de um modelo de monopólio sindical contrário ao princípio da liberdade sindical. Não obstante, causando certa espécie, defende que a matéria deva ser tratada no âmbito de cada Estado, não resultando, necessariamente, em violação à Convenção n. 98. Para tanto, tanto a permissão quanto a vedação de tais cláusulas poderão ser consideradas conforme os princípios e normas da OIT em matéria de liberdade sindical (verbetes n. 321/324).

5.3. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE

Assegura o artigo 7º, VI, da Constituição, a irredutibilidade do salário, salvo o disposto em acordo ou convenção coletiva. Tal garantia também se estende aos servidores e empregados públicos (CF, artigo 37, XV). A CLT, por sua vez, também tutela o salário dos trabalhadores. Trata-se do princípio da intangibilidade salarial, cujo artigo 462 estabelece a ressalva negocial: “Ao

empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo.”

Segundo Delgado¹¹⁴, a irredutibilidade salarial sucumbe perante a negociação coletiva, mas não de forma ilimitada. Este autor defende que a Constituição recepcionou em parte antigos preceitos legais que estabelecem parâmetros para a redução salarial. Para tanto, a redução salarial mediante negociação coletiva seria apenas para as hipóteses força maior ou prejuízos devidamente comprovados, respeitado o percentual de 25%, nos termos do artigo 503 da CLT¹¹⁵:

*“Art. 503 - É lícita, em caso de força maior ou prejuízos devidamente comprovados, a redução geral dos salários dos empregados da empresa, proporcionalmente aos salários de cada um, não podendo, entretanto, ser superior a 25% (vinte e cinco por cento), respeitado, em qualquer caso, o salário mínimo da região.
Parágrafo único - Cessados os efeitos decorrentes do motivo de força maior, é garantido o restabelecimento dos salários reduzidos.”*

Como visto, o dispositivo constitucional permite a previsão em acordo ou convenção coletiva para fins de redução do salário dos trabalhadores. Tal exceção se aplica às contribuições sindicais? No que tange à contribuição confederativa, como será visto, sua instituição se dá mediante assembléia geral a ser descontada em folha dos trabalhadores, de acordo com o artigo 8º, inciso IV, da Constituição. A assembléia geral, por certo, não se confunde nem com o acordo, nem com a convenção coletiva. Para Catharino¹¹⁶, entretanto, trata-se de exceção ao princípio da irredutibilidade prevista no próprio texto constitucional.

No que tange à contribuição assistencial, poderia a mera previsão em acordo ou convenção coletiva permitir sua instituição sem ofensa aos princípios da irredutibilidade e da intangibilidade salarial? A doutrina tem entendido que o

¹¹⁴ DELGADO, *Op. cit.*, p. 1010.

¹¹⁵ Em sentido contrário, Martins, *Direito do Trabalho*, p. 266, segundo qual somente a negociação coletiva não se limitaria ao disposto no artigo 503, cuja redação não teria sido recepcionada pela Constituição de 88.

¹¹⁶ CATHARINO, Jose Martins. *A contribuição confederativa sindical aspectos principais*. São Paulo: Repertório Iob de Jurisprudência, v.2, n.8, 1992, p. 183.

artigo 462 da CLT seria fundamento suficiente para o desconto de contribuições sindicais previstas em acordo ou convenção coletiva em relação aos trabalhadores sindicalizados¹¹⁷.

Defende-se, entretanto, entendimento contrário. Independentemente da condição do trabalhador, filiado ou não, em se tratando das contribuições sindicais, salvo a contribuição sindical propriamente dita, cuja previsão legal se enquadraria em exceção aos referidos princípios, as demais modalidades dependeriam de autorização expressa do trabalhador, tendo em vista o disposto no artigo 545 da CLT:

“Art. 545 - Os empregadores ficam obrigados a descontar na folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao Sindicato, quando por este notificados, salvo quanto à contribuição sindical, cujo desconto independe dessas formalidades.”

A mera previsão em acordo ou convenção coletiva não pode ter o condão de interferir sobre a remuneração do trabalhador, indispensável à sua sobrevivência, cujos descontos requerem autorização expressa.

5.4. DIREITO DE OPOSIÇÃO

A questão do desconto das contribuições sindicais vem há vários anos causando muita discussão na doutrina e nos tribunais. Como tentativa de buscar uma solução que atendesse aos envolvidos, desenvolve-se a teoria do direito de oposição a ser exercido pelo trabalhador que deseje manifestar sua contrariedade ao desconto em seu salário. Os sindicatos, buscando evitar questionamentos, chegam a prever tal direito em seus instrumentos coletivos que instituem contribuições em seu benefício.

O direito de oposição tem como fundamentos o princípio da intangibilidade salarial (CLT, artigo 462) e também o artigo 545 da CLT, que faz

¹¹⁷ DELGADO, *Op. cit.*, p. 748 e MARTINS, *Direito do Trabalho*, p. 270.

menção à possibilidade de descontos nos salários dos trabalhadores de contribuições devidas ao sindicato desde que expressamente autorizado. Tais fundamentos, inclusive, permitem o exercício do direito ainda que não haja previsão expressa nos instrumentos coletivos que instituem contribuições em benefício dos sindicatos¹¹⁸.

Historicamente, em decisão muito anterior à Constituição de 88, o Supremo Tribunal Federal - STF já fazia menção ao direito de oposição:

“Não contraria a Constituição cláusula, em dissídio coletivo, de desconto, a favor do sindicato, na folha de pagamento dos empregados, de percentagem do aumento referente ao primeiro mês, desde que não haja oposição do empregado, até certo prazo antes desse pagamento.” (STF-REM 88.022/SP, Ac. TP-16.11.77, Rel. Ministro Moreira Alves, LTr-43-1/146).

No âmbito do Tribunal Superior do Trabalho - TST, em um primeiro momento, o direito de oposição era admitido para fins de possibilitar o desconto da contribuição assistencial. De acordo com o Precedente n. 74:

“74 - Desconto assistencial. (positivo). (DJ 08.09.1992. Cancelado - Res. 82/1998, DJ 20.08.1998): Subordina-se o desconto assistencial sindical à não-oposição do trabalhador, manifestada perante a empresa até 10 dias antes do primeiro pagamento reajustado.”

Referido precedente, contudo, foi substituído pelo Precedente n. 119, cuja redação estabelece:

“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, revigoramento 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.”

¹¹⁸ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 143.

Como visto, o entendimento do TST a respeito passou a ser mais restritivo, não mais aceitando o direito de oposição como mecanismo para flexibilizar a regra constitucional que veda o desconto em relação aos trabalhadores não-filiados ao sindicato. Realmente, o exercício do direito de oposição é difícil exercício pelo trabalhador, pois, na forma que vem previsto em acordos e convenções coletivas, o ele é obrigado a se dirigir ao sindicato para pessoalmente solicitar que o desconto da contribuição não seja realizado.

Especificamente, encontram-se dois obstáculos ao efetivo exercício do direito de oposição. Primeiramente, o trabalhador deve ficar atento ao depósito do instrumento coletivo junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, pois é a partir dessa data que se inicia o prazo preclusivo para o exercício do direito em questão. Por certo, o trabalhador tem dificuldades em acompanhar os trâmites de conclusão e depósito do acordo ou da convenção coletiva. Conseqüentemente, corre sérios riscos de perder o prazo exíguo quase sempre estabelecido, algo em torno de dez dias. Igualmente, ainda que consiga se dirigir ao sindicato em tempo hábil, estará sujeito a toda forma de constrangimento decorrente de sua conduta. É muito comum dirigentes sindicais utilizarem-se de todos os artifícios para “demover” o trabalhador da idéia de não contribuir para com a entidade.

No decorrer do presente trabalho, vem se demonstrando que a participação da atividade sindical é necessariamente um ato de vontade do trabalhador e do empregador. Logo, eventuais contribuições financeiras à manutenção de determinado sindicato devem partir de iniciativa do contribuinte. Não é razoável a inversão proposta em acordos e convenções coletivas, por meio dos quais a contribuição é imposta, restando aos que estiverem em desacordo manifestarem expressamente sua intenção de não serem compelidos ao desconto.

5.5.CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

O modelo sindical brasileiro que surge na primeira metade do século

XX deu um tratamento às contribuições sindicais condizente com o papel desempenhado pelos sindicatos. Considerando o corporativismo então instituído, os sindicatos, para cumprir suas funções delegadas do Poder Público¹¹⁹, deveriam ser financiados a partir de contribuição estabelecida em lei, dotada de caráter tributário. Dentre as funções delegadas, uma delas era a de arrecadar contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas (Constituição de 1967, artigo 159, § 1º).

Como já mencionado, a Constituição de 1937 delimitava o âmbito de atuação dos sindicatos profissionais, ocorrendo, pela primeira vez na história, a previsão expressa à imposição de contribuições a todos os membros da categoria, filiados ou não à entidade sindical beneficiada (artigo 138). Segundo Martins¹²⁰, o Decreto-lei n. 2.377/40 teria sido o primeiro texto normativo a fazer previsão expressa ao imposto sindical. Referido decreto-lei, inclusive, juntamente com os decretos-leis n. 1.402/39, n. 3.035/41 e n. 4.298/42, resultou na Consolidação das Leis do Trabalho que ocorreria posteriormente com o Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

Até o governo Castelo Branco o legislador utilizava a expressão “imposto sindical”¹²¹. Ainda que espécie do gênero tributo, somente parte dos recursos é destinada ao Estado. Sua característica sempre foi de contribuição, já que provida de destino específico: o interesse da categoria profissional e econômica. Coube ao Decreto-lei n. 27/66 a alteração da nomenclatura de imposto para contribuição sindical. Posteriormente, o Decreto-lei n. 229/67 alterou dispositivo da CLT que fazia menção a respeito¹²².

A contribuição sindical foi detalhadamente tratada pelo legislador pátrio. Só a CLT reservou nada menos do que trinta e três artigos (578 a 610)

¹¹⁹ Constituições de 1937, artigo 138; 1946, artigo 159; 1967, artigo 159 e Emenda Constitucional de 1969, art. 166.

¹²⁰ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 23.

¹²¹ AROUCA, *O futuro do direito sindical*, p. 655.

¹²² CATHARINO, José Martins. *A contribuição sindical e a constituição*. São Paulo: Revista de Direito do Trabalho, jul./set., 1992, p. 16, e MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 24 e 57.

diretamente versando sobre o tema. O legislador, dentre outros aspectos, especifica os obrigados ao pagamento, a forma de cálculo, a destinação dos recursos e as penalidades decorrentes do não recolhimento. No âmbito rural, a contribuição sindical foi instituída pela Lei n. 4.214/63, artigo 135, posteriormente revogada pela Lei n. 5.889/73, cabendo à CLT, desde o início, a determinação de seu regime.

Além de estabelecer o regime de unicidade sindical, a CLT acabou também tratando de matérias diversas, tais como os deveres dos sindicatos, sua administração e seu processo eleitoral. Com relação à gestão financeira, especificou os bens que integram o patrimônio das associações sindicais e estabeleceu regra quanto à aquisição de imóveis, orçamentos, balanços financeiros, além de tipificar criminalmente com o peculato os atos que importem em malversação ou dilapidação do patrimônio das associações ou entidades sindicais (CLT, artigos 548, 550 e 552). Igualmente, regulou a contribuição sindical devida por todos aqueles que participam de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão (CLT, artigos 578 e 579). Por certo, ainda que de forma mitigada, a liberdade sindical assegurada na Constituição Federal implica em revogação de tais dispositivos. De acordo com o artigo 8º, I, da Constituição, é vedada a intervenção e a interferência do Poder Público sobre as organizações sindicais.

Prevalece o entendimento de que a Constituição de 88, ainda que tacitamente, acabou por recepcionar a contribuição sindical, já que, além de não vedá-la, a ela fez menção quando da criação da contribuição confederativa. Segundo Catharino¹²³, o elemento histórico revela ter sido intenção do constituinte em manter o imposto sindical, compulsório por definição, e de aumento da receita do sistema confederativo como um todo. O artigo 8º, inciso IV, da Constituição que instituiu a contribuição confederativa, em sua última parte trata, segundo a doutrina majoritária, da contribuição sindical: *“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;”* (destacou-se)

¹²³ CATHARINO, A contribuição confederativa sindical aspectos principais, p. 149.

A título de notícia histórica, o Governo Collor, sem sucesso, tentou extinguir a contribuição sindical por via de medida provisória. A MP n. 215, 30-08-1990, sucedida pelas MPs n. 236, 258 e 275, estabelecia em seu artigo 1º: “Art. 1º *Fica extinta a contribuição sindical, de que tratam os artigos 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho.*” Igualmente, Edésio Passos¹²⁴, ao defender o Projeto de Lei n. 3.669/89 que dispunha sobre a extinção da contribuição sindical, manifestou-se que tal modalidade de financiamento poderia ser substituída pela contribuição confederativa, instrumento válido e eficiente para a vida financeira dos sindicatos.

A contribuição sindical vincula trabalhadores, profissionais liberais e empregadores. É devida por todos aqueles que integram determinada categoria econômica ou profissional, em benefício do respectivo sindicato. Ao contrário de outras modalidades de contribuições que dependem de autorização do empregado para a realização do desconto (CLT, artigos 545 e 579), a contribuição sindical é obrigatória apenas pela condição de integrante de determinada categoria.

Em relação aos trabalhadores, é cobrada anualmente com base no valor equivalente a um dia de trabalho. Já os empregadores estão obrigados à contribuição calculada a partir do valor do capital social da empresa, observadas alíquotas que vão de 0,02 a 0,8% (CLT, artigos 578/580).

Cabe aos empregadores o desconto em folha da contribuição sindical devida pelos trabalhadores, inclusive aqueles contratados na modalidade trabalho avulso e trabalho autônomo. A propósito, a contratação com o poder público e a obtenção de licenças para o desempenho de determinadas atividades dependem do devido recolhimento da contribuição sindical anual descontada dos empregados (CLT, artigos 582, 583, 607 e 608).

Os empregadores estão obrigados, pois, a descontar da folha de pagamento de seus empregados relativa ao mês de março de cada ano a

¹²⁴ PASSOS, Edésio. *Extinção da contribuição sindical*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 019/93, p. 109.

contribuição sindical por estes devida aos respectivos sindicatos independente de autorização. O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o décimo dia subsequente ao do desconto (CLT, artigos 545, *caput* e § único, e 585). Destaca-se entendimento presente no Supremo quanto à tutela do desconto das contribuições sindicais pelo empregador. Segundo a Corte, eventual atitude obstativa a esse respeito representa ofensa aos princípios da livre associação e da liberdade sindical:

“O cancelamento do desconto, em folha, da contribuição sindical de servidor público do Poder Judiciário, salvo se expressamente autorizado, encerra orientação que, prima facie, se revela incompatível com o princípio da liberdade de associação sindical, que garante aos sindicatos o desconto automático daquela parcela, tão logo haja a filiação e sua comunicação ao órgão responsável pelo pagamento dos vencimentos.” (ADI 962-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 11-11-93, DJ de 11-2-94).

O fruto da arrecadação, outrossim, é dividido nos termos estabelecidos no artigo 589 da CLT, observando-se a estrutura sindical existente composta por sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais. Referido, artigo, inclusive, foi objeto de recente alteração mediante a Lei n. 11.648, de 31 de março de 2008, que dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais, atribuindo-lhes 10% do valor arrecadado a título de contribuição sindical.

O legislador, a partir do artigo 592 da CLT, também fixou a destinação dos recursos oriundos da contribuição sindical, utilizando-se, como atenuante, da previsão estatutária a respeito. Acredita-se que referido artigo também restou tacitamente revogado pelo artigo 8º da Constituição de 88, cujo princípio da liberdade sindical buscou assegurar, ainda que de forma mitigada. A redação do artigo 592 da CLT está ligada à idéia do desempenho pelos sindicatos de funções delegadas pelo poder público. A ter que aplicar a receita auferida das contribuições em campos sociais e assistenciais, os sindicatos estariam, inclusive, sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União - TCU¹²⁵. Recentemente, o Congresso Nacional tentou submeter o controle das receitas sindicais ao TCU pela emenda ao Projeto de Lei n. 1.990/07 apresentado pelo Executivo para fins de reconhecimento

¹²⁵ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 25.

das centrais sindicais. Entretanto, com a Mensagem de Veto n. 139/08 o Presidente da República acabou por vetar tal dispositivo:

“O art. 6º viola o inciso I do art. 8º da Constituição da República, porque estabelece a obrigatoriedade dos sindicatos, das federações, das confederações e das centrais sindicais prestarem contas ao Tribunal de Contas da União sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical. Isto porque a Constituição veda ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical, em face o princípio da autonomia sindical, o qual sustenta a garantia de autogestão às organizações associativas e sindicais.”

Comenta-se que a contribuição sindical estaria com os dias contados. Como será visto, o Poder Executivo chegou inclusive a elaborar proposta de reforma sindical, tendo na extinção de tal modalidade de contribuição um dos principais pontos. A Lei n. 11.648/08, que reconheceu as centrais sindicais, em seu artigo 7º, dá o tom da intenção do Governo em substituir o tributo por outra modalidade de contribuição vinculada à atividade de negociação coletiva realizada pelos sindicatos:

“Art. 7º Os arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembléia geral da categoria.”

Segundo dados apurados pelo Jornal Folha de S. Paulo, no ano de 2007, a contribuição sindical resultou em uma arrecadação de R\$ 1,3 bilhões, dos quais, a maior parte, R\$ 754 milhões, saiu do desconto de um dia de trabalho dos empregados, enquanto R\$ 504 milhões foram pagos pelas empresas e R\$ 42 mil pelos autônomos¹²⁶. A contribuição sindical beneficia estruturas sindicais totalmente descompromissadas com os interesses dos trabalhadores e empregadores. Como o recurso oriundo independe de qualquer contrapartida, muitas diretorias se perpetuam no poder em prejuízo dos interesses de seus representados.

¹²⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200826.htm>, acessado em 02/05/08.

5.5.1. Natureza jurídica

O fato gerador da contribuição sindical é de tributo, do que resulta sua natureza tributária, sendo necessário para sua instituição, cobrança, aumento de alíquota e base cálculo a respectiva previsão legal e a observância do princípio da anterioridade contido no artigo 150, III, *b*, da Constituição Federal¹²⁷. Segadas Vianna, com base em lição apresentada por Ives Grandra, afirma que tal modalidade de contribuição contém os elementos tipificadores do tributo estabelecidos no artigo 3º do Código Tributário Nacional¹²⁸.

De acordo com o Código Tributário, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Realmente, a contribuição sindical representa prestação pecuniária imposta ao obrigado a ser adimplida mediante pagamento de determinado valor. Igualmente, não se trata de sanção por ato ilícito, mas sim obrigação, estabelecida em lei, decorrente da condição de integrante de determinada categoria, profissional ou econômico, para o custeio das atividades sindicais. O artigo 149 da Constituição Federal só vem confirmar tal entendimento ao definir a competência tributária da União a respeito:

“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.”

O Supremo Tribunal Federal também reconhece a natureza tributária da contribuição sindical:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLÉIA GERAL: CARÁTER NÃO

¹²⁷ FRANCO FILHO, *Op. cit.*, p. 208, MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 59, e CATHARINO, *A contribuição sindical e a constituição*, p. 17.

¹²⁸ SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. v. 2. São Paulo: LTr, 2002, p. 1143.

TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DO DESCONTO. C.F., art. 8º, IV. I. - A contribuição confederativa, instituída pela assembléia geral - C.F., art. 8º, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato. II. - R.E. não conhecido (RE nº. 198.092-3-SP).” No mesmo sentido RE 176638, RE 177154, RE 183730, RE 184266, RE 190477, e RE 192725.

Desde a Constituição de 88 discutiu-se qual seria a espécie normativa adequada à estipulação da contribuição sindical, lei complementar ou lei ordinária. Como visto, o artigo 149 da Constituição faz menção ao artigo 146, inciso III do mesmo texto, cuja redação estabelece:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;”

Ora, ainda que a Constituição faça menção expressa à contribuição sindical na última parte do artigo 8º, inciso IV, seria necessário, em princípio, que o legislador complementar estipulasse o regime de tal tributo. Como a recepção da CLT como lei complementar não seria muito razoável, a doutrina tratou de buscar outros caminhos para justificar a preservação de tal contribuição no cenário jurídico nacional. Martins¹²⁹ afirma que a lei complementar a ser observada é o Código Tributário Nacional, cujo texto estabelece quais são os tributos e suas espécies, obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência:

“Art. 217. As disposições desta Lei, notadamente as dos arts 17, 74, § 2º e 77, parágrafo único, bem como a do art. 54 da Lei 5.025, de 10 de junho de 1966, não excluem a incidência e a exigibilidade:

I - da "contribuição sindical", denominação que passa a ter o imposto sindical de que tratam os arts 578 e seguintes, da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo do disposto no art. 16 da Lei 4.589,

¹²⁹ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 62.

de 11 de dezembro de 1964;”

Em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (RE 146.733, Moreira Alves, *RTJ* 146/684, 694 e RE 180.745, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-3-98, *DJ* de 8-5-98), argumentou-se que a desnecessidade de lei complementar a respeito teria como fundamento o disposto no artigo 34, §§ 3º e 4º das Disposições Constitucionais Transitórias:

“§ 3º - Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto.

4º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição.”

Quanto aos servidores públicos, há entendimento quanto à constitucionalidade da cobrança (STF - RMS 21.758-1). Contudo, tratando-se de tributo, seria necessário lei específica, já que tanto o artigo 8º, IV, da Constituição, quanto o artigo 578 da CLT tratam apenas dos trabalhadores contratados no regime da CLT e não de servidores públicos regidos por estatuto próprio. De fato, o artigo 240, c, da Lei n. 8.112/90 trata apenas de contribuições que vinculam apenas os filiados já que estabelecidas em assembléia¹³⁰. Como não há lei específica tratando da contribuição sindical dos estatutários, essa padece de inconstitucionalidade, ao passo que viola o princípio da legalidade (CF, artigo 150, I).

Ainda que de natureza tributária, a contribuição sindical, como visto, é instituída em benefício das associações sindicais, razão pela qual a essas recai a legitimidade para pleitear em juízo a execução em face dos inadimplentes, gozando, entretanto, dos privilégios da Fazenda Pública, com exceção do foro especial (CLT, artigo 606).

Quanto ao juízo competente, por vários anos referidas ações de execução foram propostas perante a Justiça Comum. O Superior Tribunal de Justiça tinha, inclusive, entendimento sumulado a respeito¹³¹. Atualmente, por conta da

¹³⁰ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 63.

¹³¹ Súmula nº. 222: “Compete à Justiça Comum processar e julgar as ações relativas à contribuição

Emenda Constitucional n. 45/04, a Justiça do Trabalho passou a ser competente para tais matérias. De acordo com a nova redação do artigo 114, III, da Constituição, compete à Justiça do Trabalho processar e julgar “*as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores*”. Quando o legislador fala em questões envolvendo sindicatos e trabalhadores, sindicatos e empregadores e os próprios sindicatos entre si, por certo, abrange a cobrança de contribuições sindicais devidas às respectivas entidades.

Em conflito negativo de competência, o Superior Tribunal de Justiça, em processo relatado pelo Ministro Castro Meira, decidiu que:

“Direito sindical. Conflito negativo de competência. Ação de cobrança. Contribuição sindical. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária - CNA. EC n.º 45/04. art. 114, III, da CF/88. Competência da Justiça do Trabalho.” (STJ - Conflito de Competência nº. 48.891 - PR – 2005/0058541-7, publ. DJ – 01/08/2005).

5.5.2. Contribuição sindical e liberdade sindical

Pretendeu o Constituinte de 88 dar respaldo constitucional à cobrança de contribuição assistencial prevista em normas coletivas e extinguir a contribuição sindical considerada meio de corrupção e perpetuação de dirigentes sindicais na cúpula das agremiações. Contudo, por conta de emendas apresentadas ao Plenário no primeiro turno de votação da Constituinte, foi acrescentado ao texto a expressão “*independente da contribuição prevista em lei*”. A manutenção da contribuição sindical teria sido a contrapartida pela supressão da estabilidade no emprego por meio do artigo 7º, inciso I, que deixou para a lei complementar estabelecer indenização compensatória para a despedida arbitrária ou sem justa causa¹³².

Esse “elemento estranho” incluído ao dispositivo constitucional que criou a contribuição confederativa merece certa reflexão. Segundo a doutrina e a

sindical prevista no art. 578 da CLT.”

¹³² MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 26 e 27.

jurisprudência dominantes, o legislador constitucional manteve a contribuição sindical por meio de tal adendo ao referido inciso IV. De fato, ao menos, indiretamente, a Constituição de 88 manteve o imposto sindical. Resta saber se essa seria a melhor interpretação do artigo 8º em seu conjunto, considerando a menção expressa ao princípio da liberdade sindical em seu aspecto positivo e negativo:

*“Artigo 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
(...)
V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;”*

Como assegurar a plena liberdade sindical, principalmente em sua vertente negativa, se o trabalhador está obrigado a contribuir para determinado sindicato ainda que não integre seus quadros associativos? Da mesma forma, como cláusula pétrea, o legislador constitucional também assegurou a liberdade de associação (CF, artigo 5º, XVII e XX) em seus aspectos positivo e negativo, esse último representado pela garantia de não ser obrigado a se filiar a determinada associação.

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, segue linha distinta. Em despacho proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 126 há o reconhecimento da natureza tributária da contribuição sindical, do que resultaria, segundo o entendimento do representante da Corte, sua constitucionalidade:

“(...) a “obrigatoriedade da contribuição sindical” (fls. 09), prevista no próprio texto constitucional (CF, art. 8º, IV, “in fine”, e art. 149), resulta da circunstância de referida contribuição qualificar-se como modalidade tributária, subsumindo-se à noção mesma de tributo (CTN, art. 3º e art. 217, I), considerado, sob tal perspectiva, o que dispõem os preceitos constitucionais acima mencionados, notadamente o que se contém no art. 149 da Lei Fundamental. É importante referir, neste ponto, que o magistério da doutrina reconhece que as contribuições sindicais, consideradas exações de caráter corporativo, revestem-se de natureza tributária (CF, art. 149, “caput”), sendo exigíveis, por isso mesmo, de modo compulsório (como ocorre com qualquer tributo), daqueles que se acham identificados, na norma legal definidora da hipótese de incidência,

como sujeitos passivos da obrigação tributária (...) Essa mesma orientação reflete-se na jurisprudência desta Suprema Corte (AI 546.617/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA - AI 582.897/MG, Rel. Min. CEZAR PELUSO - RE 198.092/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RE 277.654/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - RE 302.221/RJ, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.), cujas decisões, na matéria, após distinguirem a contribuição sindical das contribuições de natureza confederativa e daquelas de índole assistencial, qualificam-na como espécie de caráter tributário, exigível, compulsoriamente, dos integrantes da categoria econômica ou profissional, independentemente de filiação sindical, acentuando, ainda, que a compulsoriedade da cobrança de referida contribuição sindical, exatamente porque fundada no próprio texto da Constituição (CF, art. 8º, IV, "in fine", e art. 149, "caput"), com este não conflita: "Sindicato: contribuição sindical da categoria: recepção. 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 da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694)." (RE 180.745/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei) (...)." (ADPF 126, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe-018 DIVULG 31/01/2008 PUBLIC 01/02/2008)

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal, em que pese ter reconhecido a constitucionalidade do dispositivo constitucional que manteve a contribuição sindical, denunciou a preservação, ainda que em parte, de um modelo sindical corporativista:

"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 da sua relatividade (cf. MI 144, Pertence, RTJ 147/868, 874); nem impede a recepção questionada a falta da lei complementar prevista no art. 146, III, CF, à qual alude o art. 149, à vista do disposto no art. 34, §§ 3º e 4º, das Disposições Transitórias (cf. RE 146.733, Moreira Alves, RTJ 146/684, 694)." (RE 180.745, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-3-98, DJ de 8-5-98).

A contribuição sindical, por conta de sua vinculação a todos os integrantes da categoria, desde sua origem resultou em desestímulo aos sindicatos na busca de novas filiações. Igualmente, representa mecanismo de financiamento dos sindicatos, independente da efetiva atuação de tais entidades em prol dos trabalhadores, dando margem, inclusive, para o surgimento de dirigentes sindicais “pelegos”¹³³ que se perpetuavam no poder em decorrência da reduzida participação dos trabalhadores nas assembleias. Trata-se, pois, de instrumento que permite a manutenção de sindicatos inautênticos que ficam na dependência do Estado em razão da tranqüila receita oriunda da contribuição¹³⁴. A contribuição sindical implica prejuízo ao verdadeiro sindicalismo, além de contrariar princípios e normas constitucionais que determinam a desvinculação de entidades sindicais ao Estado¹³⁵.

A esse respeito o Comitê de Liberdade Sindical da OIT manifestou-se de forma expressa quando da análise do Caso n. 1487, cujo Estado denunciado foi justamente o Brasil:

“As questões relativas ao financiamento das organizações sindicais deveriam regular-se pelos próprios estatutos de tais entidades, pois a imposição de contribuições por meio da Constituição ou por via legal não está de acordo com o princípio da liberdade sindical.” (verbete n. 434)

A contribuição sindical deve ser eliminada do ordenamento jurídico pátrio. A Constituição de 88 assegura o direito de livre associação e a liberdade sindical em seu aspecto negativo. Para tanto, ninguém poderá ser compelido a

¹³³ Segundo MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 26, a expressão “pelego” se refere à pele de carneiro ou manta que fica esticada no lombo do animal, amaciando o cavalgar do senhorio, correspondendo em linguagem figurada ao líder sindical dócil às manobras governamentais.

¹³⁴ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 26.

¹³⁵ CATHARINO, José Martins. *A Contribuição Sindical e a Constituição*, p. 18.

associar-se ou a permanecer associado, muito menos ser obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (CF, artigos, 5º, XX, e 8º, V). Dessa forma, a instituição de contribuição sindical a ser cobrada de trabalhadores filiados ou não, de forma indistinta, implica inconstitucionalidade decorrente da manifestação violação à liberdade de associação e à liberdade sindical, direitos fundamentais de grande importância.

5.6.CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL

O legislador ordinário incumbiu aos sindicatos uma série de funções de cunho eminentemente assistencialista. De acordo com o artigo 592 da CLT, competente aos sindicatos, utilizando-se de recursos oriundos da contribuição sindical, a prestação de assistência jurídica, médica, dentária, hospitalar, farmacêutica, maternidade, dentre outras. A assistência jurídica aos seus associados, inclusive, é dever das entidades sindicais, segundo o artigo 514, b, da CLT. Esse papel assistencial dos sindicatos foi fortalecido pelo Governo brasileiro a partir da segunda metade da década de 1960.

Durante o regime militar iniciado com o Golpe de 64, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Fundo de Assistência Sindical – FAS, financiou a construção de sedes majestosas para sindicatos. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por sua vez, firmou convênios para a instalação de ambulatórios médicos-odontológicos, cabendo aos governos estaduais doarem terrenos para a construção de sedes de lazer no litoral. Em consequência, o imposto sindical restou insuficiente para arcar com todos esses novos gastos assistenciais, sendo necessária a criação de outras espécies de contribuições, dentre as quais a contribuição assistencial, própria ao sustento dessa atividade assistencialista dos sindicatos¹³⁶.

A contribuição assistencial, pois, surge nesse período, primeiramente em sentenças normativas, acolhendo pretensão aprovada em

¹³⁶ AROUCA, *O futuro do direito sindical*, p. 655.

assembléia dos trabalhadores. Posteriormente, em convenções coletivas, tendo como primeiro beneficiário o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil e Mobiliário em São Paulo. Com o passar do tempo, tendo em vista certa facilidade em sua criação, a contribuição assistencial passou a ser inserida na grande maioria das sentenças normativas e convenções coletivas para custear as funções assistencialistas previstas no artigo 592 da CLT e supostas despesas com as quais essas entidades teriam de arcar durante a realização de campanhas salariais¹³⁷.

5.6.1. Natureza Jurídica

Nos termos do artigo 513, e, da CLT, dentre as prerrogativas dos sindicatos, estabeleceu-se a de impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas. De uma primeira leitura de referido dispositivo, resta, como questão mais importante, a definição da amplitude do texto, especificamente no que tange à imposição de contribuições. A que tipo de contribuição o legislador quis fazer menção? Se a contribuição sindical já vem expressa no ordenamento jurídico, tal prerrogativa dos sindicatos seria referente a outras modalidades de contribuição?

A contribuição assistencial tem por objetivo custear as atividades assistenciais do sindicato da categoria profissional e sua atuação no processo negociação coletiva. Nesse caso, já é possível proceder à análise de uma diferença fundamental. Em se tratando de atividades assistenciais prestados pelos sindicatos aos trabalhadores, pode-se afirmar que somente aqueles filiados seriam beneficiados, o que não implica regra absoluta, já que, em se tratando de negociação coletiva, o instrumento decorrente acaba por abranger tantos os trabalhadores filiados como os não-filiados à entidade sindical.

Ao que parece, este acaba sendo o fundamento principal da instituição da contribuição assistencial pelos sindicatos: abranger todos os

¹³⁷ MELO, Raimundo Simão de. *A contribuição assistencial sindical sob a nova ótica do Ministério Público do Trabalho e do Judiciário*. Curitiba: Genesis - Revista de Direito do Trabalho, n.19, jul. 1994, p. 33.

trabalhadores que integram a categoria, filiados ou não. Mas tal papel não seria cumprido pela contribuição sindical, cuja natureza jurídica de tributo acaba justificando sua imposição a todos os membros da categoria?

Já se defendeu que a contribuição assistencial teria a natureza jurídica de tributo, cabendo, desde a Emenda Constituição n. 01/69, à União impor contribuições no interesse das categorias profissionais mediante lei específica, não podendo tal contribuição ser fixada em acordo ou convenção coletiva, muito menos em sentença normativa¹³⁸.

Prevalece, entretanto, o entendimento de que a contribuição assistencial não ostenta natureza jurídica de tributo, já que não preenche os requisitos do artigo 3º do Código Tributário Nacional. Segundo Martins, trata-se de desconto de natureza convencional, facultativo, estipulado pelas partes e não compulsória, decorrente da autonomia da vontade dos contratantes ao pactuarem o desconto em instrumento coletivo¹³⁹.

Para Catharino, pode resultar tanto de fonte normativa autônoma (acordo e convenção coletiva) como de fonte judicial, qual seja sentença normativa¹⁴⁰. Realmente, além de acordos e convenções coletivas, no passado, era comum verificar-se a instituição de tal modalidade de contribuição por dissídio coletivo. O Tribunal, quando provocado, acabava normatizando a respeito em benefício da entidade sindical.

5.6.2. Contribuição assistencial e liberdade sindical

Segundo Catharino, anteriormente à Constituição de 88, predominava o entendimento jurisprudencial quanto à legalidade de sua imposição por vontade colegial sindical, inclusive em relação aos trabalhadores não

¹³⁸ OLIVEIRA, Fabio Leopoldo. *As fontes de custeio dos sindicatos e a Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 97, 1992, p. 618.

¹³⁹ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 139.

¹⁴⁰ CATHARINO, José Martins. *A Contribuição Sindical e a Constituição*, p. 18.

associados, desde que integrantes da categoria representada pelo sindicato beneficiário¹⁴¹.

Se ao sindicato é facultado criar outras modalidades de contribuição, resta saber se a Constituição de 88 não teria restringindo a amplitude de referido dispositivo. Segundo Martins, a expressão do art. 513, e, *impor contribuições* deveria ser substituída pela permissão conferida ao sindicato para arrecadar contribuições que lhes são pertinentes como pessoa jurídica de direito privado. A faculdade de impor contribuições prevista no artigo 138 da Constituição de 1937 não mais persiste. Logo, apenas o Estado pode impor contribuições, jamais os sindicatos¹⁴².

Sob pena de violação à liberdade sindical, não se admite a instituição de contribuição pecuniária a trabalhadores que não integram o quadro associativo de determinada associação sindical. Tal prática implica sindicalização forçada, já que a obrigação de contribuir para com o financiamento da associação sindical só vincula os membros de tal entidade, cuja livre adesão resulta na concordância para com as obrigações estatutárias, dentre as quais a de contribuir para o financiamento das atividades sindicais. A Constituição de 88 assegura o direito de livre associação e a liberdade sindical, inclusive em seu aspecto negativo. Nos termos de seu texto, ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado, muito menos ser obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (CF, artigos, 5º, XX, e 8º, V).

Muitos sindicatos, inclusive, além de acordar o desconto em prejuízo do trabalhador não sindicalizado, a esses estabelecia um valor de contribuição superior. A justificativa seria de que o não-filiado, por não pagar a mensalidade sindical, deveria compensar referida diferença através da contribuição assistencial. Trata-se de prática discriminatória que acabou refutada pelos tribunais (TST – SDC - acórdão n. 994/94, DJU 17/02/95).

De fato, a Constituição de 88 alterou substancialmente o regime sindical brasileiro, desatrelando-o do Estado opressor e consagrando novo sistema

¹⁴¹ CATHARINO, José Martins. *A Contribuição Sindical e a Constituição*, p. 20.

¹⁴² MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 140.

de liberdade sindical, que se ainda não é total, pelos menos não admite a sindicalização e, por consequência, contribuição forçadas¹⁴³.

O Ministério do Trabalho e Emprego tentou regulamentar a questão. Por meio da Portaria n. 160/04 acabou por proibir a cobrança da contribuição assistencial dos trabalhadores não-filiados ao sindicato. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, provocado por duas ações diretas de inconstitucionalidade relatadas pelo Ministro Marco Aurélio, manifestou-se a respeito pela inconstitucionalidade de referido instrumento normativo:

“CONTRIBUIÇÕES - CATEGORIAS PROFISSIONAIS - REGÊNCIA - PORTARIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A regência das contribuições sindicais há de se fazer mediante lei no sentido formal e material, conflitando com a Carta da República, considerada a forma, portaria do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, disciplinando o tema.” (STF, ADI 3206 e ADI 3353, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Publ. DJ 26-08-2005).

A decisão do STF, somada à pressão exercida por integrantes do setor, acabaram por resultar na revogação de referido instrumento pela Portaria n. 180/04¹⁴⁴. Não obstante, a posição do Supremo a respeito da contribuição assistencial sempre foi pautada pela observância da liberdade sindical. Em um primeiro momento, contudo, adotou-se entendimento pela sua admissibilidade, desde que assegurado o direito de oposição. Em ação proposta pelo Ministério Público do Trabalho, assim decidiu:

“Sentença normativa. Cláusula relativa à Contribuição assistencial. Sua legitimidade desde que interpretada no sentido de assegurar-se, previamente, ao empregado, a oportunidade de opor-se à efetivação do desconto respectivo.” (STF, RE 220.700, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 6-10-88, DJ de 13-11-98)

Em decisões posteriores tratando do tema, o entendimento da referida Corte alterou-se. A partir de determinado momento seus Ministros passaram a entender pela ausência de matéria constitucional, resultando no não-conhecimento

¹⁴³ MELO, A contribuição assistencial sindical sob a nova ótica do Ministério Público do Trabalho e do Judiciário, pp. 33 e 34.

¹⁴⁴ STÜMER, Op. cit., pp. 91 e 92.

dos recursos envolvendo processos sobre o tema contribuição assistencial:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRABALHISTA. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. Sindicato. Legitimidade da exigência da contribuição assistencial e do seu desconto em folha de pagamento do trabalhador. Questão afeta à legislação ordinária trabalhista. Extraordinário. Reexame. Impossibilidade. Recurso extraordinário não conhecido.” (STF, RREE 219531/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 28-11-2000, DJ de 11-10-01)

“Trabalhista. Sindicato. Contribuição Assistencial. Matéria infraconstitucional. Recurso Extraordinário não conhecido.” (STF, RE 222647/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5-12-2000, DJ de 26-04-2002).

*“DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário (art. 102, III, a, da Constituição) interposto de acórdão do Tribunal Superior do Trabalho que considerou o Ministério Público do Trabalho-MPT parte legítima para propor ação declaratória de nulidade de cláusula de convenção coletiva do trabalho, mantendo decisão pelo afastamento da cobrança das contribuições assistencial e confederativa dos empregados não-associados ou não-sindicalizados. Na ADI 1.852 (rel. min. Carlos Velloso, DJ 21.11.2003), esta Corte julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da atribuição do MPT de propor ações coletivas para a declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros pronunciamentos, tem reiterado o entendimento de que a contribuição confederativa somente pode ser exigida dos filiados ao sindicato (cf. AI 499.046-AgR, DJ 08.04.2005; RE 175.438-AgR, DJ 26.09.2003; RE 302.513-AgR, DJ 31.10.2002; AI 339.060-AgR, DJ 30.08.2002; AI 351.764-AgR, DJ 1º.02.2002, v.g.). Dessas orientações não divergiu o acórdão recorrido. **Por fim, a jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de que a discussão relativa à contribuição assistencial é de cunho infraconstitucional.** Nesse sentido: AI 494.964-AgR (DJ 22.04.2005), AI 233.784-AgR (DJ 18.03.2005), AI 401.709-AgR (DJ 12.11.2004), RE 220.623-AgR (DJ 15.10.2004) e AI 442.177-AgR (DJ 05.12.2003). Do exposto, nego seguimento ao presente agravo. Publique-se. Brasília, 13 de dezembro de 2006. Ministro Joaquim Barbosa Relator.”* (AI 285130 – Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, publ. DJ 20/03/2007) (destacou-se)

“DECISÃO Vistos. Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Flats, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares,

Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, Buffets, Fast-Foods e Assemelhados de São Paulo e Região interpõe agravo de instrumento contra o despacho que não admitiu recurso extraordinário assentado em contrariedade aos artigos 5º, inciso XX, 7º, inciso XXVI, e 8º, caput e incisos III, IV e V, da Constituição Federal. Insurge-se, no apelo extremo, contra acórdão da Quarta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, assim ementado: “AGRAVO DE INSTRUMENTO - RECURSO DE REVISTA - PRELIMINAR DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ARGÜIDA DE FORMA GENÉRICA - FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO. Tendo o Recorrente, para embasar a preliminar de nulidade do julgado por negativa de prestação jurisdicional, lançando argumentos genéricos, sem especificar em que pontos o Regional foi omissos, reportando-se às assertivas lançadas nos embargos de declaração sem sequer transcrevê-los, seu apelo não pode ser impulsionado pela preliminar em liça, porquanto desfundamentado.

2) CONTRIBUIÇÕES ASSISTENCIAIS - COBRANÇA DE EMPREGADOS NÃO FILIADOS AO SINDICATO - ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL 17 E PRECEDENTE NORMATIVO 119, AMBOS DA SDC DO TST. A decisão regional deslindou a controvérsia em consonância com a Orientação Jurisprudencial 17 da SDC do TST, segundo a qual as cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, sendo, portanto, nulas. Ademais, nesse mesmo sentido segue o Precedente Normativo 119 do TST, segundo o qual os arts. 5º, XX, e 8º, V, da CF asseguram o direito de livre associação e sindicalização, sendo ofensiva a essa modalidade de liberdade, cláusula constante de acordo, convenção coletiva ou sentença normativa que estabeleça 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, de modo que são nulas as estipulações que inobservem tal restrição, e tornam-se passíveis de devolução os valores irregularmente descontados. Assim, emerge como obstáculo à revisão pretendida a orientação fixada na Súmula 333 do TST. Agravo de instrumento desprovido” (fl.75). Alega o recorrente, em suma, ser devida a cobrança da contribuição assistencial, mesmo dos trabalhadores não filiados ao sindicato da categoria, uma vez que essa contribuição teria caráter compulsório. Decido. Anote-se, primeiramente, que o acórdão recorrido, conforme expresso na certidão de fl. 77, foi publicado em 20/4/07, não sendo exigível, conforme decidido na Questão de Ordem no AI 664.567, Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 6/9/07, a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário. Não merece prosperar a irresignação. Os artigos 7º, inciso XXVI, e 8º, caput e incisos III e IV, da Constituição Federal, apontados como violados, carecem do necessário prequestionamento, sendo certo

*que sequer foram opostos embargos de declaração para sanar eventual omissão no acórdão atacado. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. **Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que a controvérsia relativa à exigibilidade da contribuição assistencial se limita ao plano infraconstitucional.** Nesse sentido, anote-se: “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. VERIFICAÇÃO DE REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSO TRABALHISTA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. PRECEDENTES. 1. A decisão que nega seguimento a recurso trabalhista, reconhecendo não atendidos requisitos previstos em normas processuais ordinárias, não é suscetível de impugnação por meio de recurso extraordinário. Hipótese de ofensa indireta à Constituição. 2. Esta Corte firmou o entendimento no sentido de que a matéria relativa à contribuição assistencial não tem porte constitucional, sendo insuscetível de análise em sede extraordinária. 3. A contribuição confederativa só pode ser exigida dos filiados ao sindicato. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 499.046-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/4/05). “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRABALHISTA. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. Sindicato. Legitimidade da exigência da contribuição assistencial e do seu desconto em folha de pagamento do trabalhador. Questão afeta à legislação ordinária trabalhista. Extraordinário. Reexame. Impossibilidade. Recurso extraordinário não conhecido” (RE 219.531, Segunda Turma, Relator o Ministro Maurício Correia, DJ de 11/10/01). Nego provimento ao agravo. Intime-se. Brasília, 9 de maio de 2008. Ministro MENEZES DIREITO Relator.” (AI 699364 – Rel. Min. MENEZES DIREITO, publ. DJ 27/05/2008) (destacou-se)*

Em relação a referido entendimento discorda-se em parte. Demonstrou-se que a liberdade sindical detém o *status* de direito fundamental, razão pela qual qualquer lesão ao princípio implica violação à Constituição, devendo os Ministros dos STF, sempre que provocados, proceder à devida análise do caso adentrando-se ao mérito da questão como o fizeram quando trataram da contribuição confederativa.

Uma tentativa de conciliação entre a contribuição assistencial e a liberdade sindical seria assegurar ao trabalhador não-filiado o direito de oposição. Ao contrário da autorização expressa para o desconto, nessa modalidade ocorre certa inversão da obrigação. Mediante a negociação coletiva a contribuição assistencial é instituída a todos os trabalhadores, restando a cada um deles, de

forma individual, buscar junto ao sindicato, em determinado prazo, expressar sua discordância em relação ao desconto. Certamente, trata-se de mecanismo mais favorável ao sindicato, pois, pelo instrumento coletivo, impõe a todos os trabalhadores que integram a categoria o ônus de manifestar sua discordância em relação ao desconto da contribuição. Nessa linha, o Tribunal Superior do Trabalho - TST, em um primeiro momento, adotou posição mais liberal, materializada pelo Precedente Normativo n. 74:

“74 - Desconto assistencial. Subordina-se o desconto assistencial sindical à não-oposição do trabalhador, manifestada perante a empresa até 10 dias antes do primeiro pagamento reajustado.” (DJ 08.09.1992. Cancelado - Res. 82/1998, DJ 20.08.1998)

Posteriormente, essa Corte passou a adotar posição mais restritiva. Com exceção da contribuição sindical propriamente dita, todo e qualquer contribuição instituída pelos sindicatos, independente da nomenclatura utilizada, só poderá ser cobrada dos filiados à entidade sindical, não havendo que se falar, inclusive, em direito de oposição. Em substituição ao Precedente Normativo nº. 74, o TST editou o Precedente n. 119:

“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, revigoramento 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.”

A Seção de Dissídios Coletivos do TST, por sua vez, editou a Orientação Jurisprudencial n. 17 no mesmo sentido, enfatizando a nulidade das cláusulas de convenções e acordos coletivos que estabeleçam quaisquer contribuições em favor da entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não-sindicalizados:

“CONTRIBUIÇÕES PARA ENTIDADES SINDICAIS.

INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA EXTENSÃO A NÃO ASSOCIADOS. As cláusulas coletivas que estabeleçam contribuição em favor de entidade sindical, a qualquer título, obrigando trabalhadores não sindicalizados, são ofensivas ao direito de livre associação e sindicalização, constitucionalmente assegurado, e, portanto, nulas, sendo passíveis de devolução, por via própria, os respectivos valores eventualmente descontados.”

O entendimento do âmbito do TST, portanto, demonstra-se consolidado:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. A decisão do Tribunal Regional, que reconheceu a inconstitucionalidade da cobrança de contribuição sindical dos empregados não associados, por entender que tal cobrança afronta o direito à livre associação e sindicalização, está em harmonia com a iterativa e notória jurisprudência desta Corte, consubstanciada no Precedente Normativo nº 119 e na Orientação Jurisprudencial nº 17, ambos da Seção de Dissídios Coletivos. Precedentes da SBDI-1 do TST. Incidência do artigo 896, §§ 4º e 5º, da CLT, c/c a Súmula nº 333 do TST. Agravo de instrumento a que se nega provimento.” (TST, AIRR - 3803/2004-202-02-40, 7ª T, Rel. Ministro PEDRO PAULO MANUS, publ. DJ - 06/06/2008). No mesmo sentido: TST-E-ED-RR-737.338/2001-6, Min. João Batista Brito Pereira, DJ 19/10/2007; TST-E-RR-69.680/2002-900-01-00.4, Min. Lelio Bentes Corrêa, DJ 21/09/2007; TST-E-RR-14/2006-741-04-00.8, Min. Vantuil Abdala, DJ 24/08/2007; TST-E-RR-7.060/2002-902-02-00.9, Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DJ 11/10/2007.

Como visto, o STF legou ao TST a última palavra sobre o tema desconto da contribuição assistencial em relação a trabalhadores não-filiados ao sindicato, cujos Ministros decidiram a questão de forma incontroversa manifestando entendimento pela violação da liberdade sindical.

Em sentido contrário Segadas Vianna, segundo qual o artigo 8º, V, da CF, não resulta em interpretação proibitiva da instituição de outras contribuições a trabalhadores não-filiados. Acredita que o entendimento adotado pelo TST pode resultar em desestímulo à sindicalização, já que o trabalhador saberá que, filiado ou não, gozará do êxito decorrente da luta do sindicato. Portanto, defende a contribuição assistencial a ser descontada do trabalhador não-filiado, assegurado a

esse o direito de oposição¹⁴⁵. Para Catharino, o desconto em prejuízo do não-filiado depende de autorização expressa, nos termos do artigo 545 da CLT¹⁴⁶.

Duas ponderações são necessárias a respeito da autorização do trabalhador. Com base no princípio da liberdade sindical, a prévia autorização para o desconto deve ser observada tanto em relação ao trabalhador filiado quanto ao não-filiado, sendo que para o primeiro o consentimento pode se dar de forma tácita. A contribuição assistencial, como demonstrado, deve ser instituída por meio de assembléia e não por acordo ou convenção coletiva. Portanto, das assembléias participam os filiados, os quais, desde que devidamente convocados especificamente para tanto (o edital deve fazer menção expressa à pauta: instituição de contribuição), poderão se manifestar tacitamente quanto à possibilidade do desconto em caso de não comparecimento.

Em relação ao trabalhador não-filiado, o desconto também é possível, desde que por ele expressamente autorizado. Nessa hipótese, salvo os casos de coação ou vício, é possível que o trabalhador, ainda que não filiado, reconheça os méritos da atuação sindical e opte, de forma voluntária, pela contribuição em prol de tal entidade.

5.7.CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA

O legislador constitucional de 88 criou nova modalidade de contribuição a ser instituída em assembléia geral com o objetivo de custear o sistema confederativo de representação sindical. Trata-se da contribuição confederativa prevista no artigo 8º, inciso IV, da Constituição:

“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;”

¹⁴⁵ SÜSSEKIND, *Instituições de Direito do Trabalho*, pp. 1141 e 1142.

¹⁴⁶ CATHARINO, José Martins. *A Contribuição Sindical e a Constituição*, p. 22.

Para Segadas Vianna, ressuscitou-se preceito da Carta Magna de 1937 (artigo 138) que, visando fortalecer entidades sindicais, outorgava-lhes o poder de impor contribuições a todos os que integravam a categoria¹⁴⁷. A partir do estabelecido na Constituição, a denominação correta seria *contribuição para custeio do sistema confederativo sindical*. Entretanto, prevaleceu a nomenclatura abreviada *contribuição confederativa*¹⁴⁸.

Tal contribuição se destina a todas entidades que integram o sistema confederativo, quais sejam os sindicatos, as federações e as confederações. Quanto às centrais sindicais, não obstante seu reconhecimento formal pela Lei n. 11.648/08, resta saber se integram o sistema confederativo. Como visto, adota-se entendimento de que estariam acima das confederações, federações e sindicatos. Da mesma forma, não estariam vinculadas ao critério de categoria. Anteriormente à edição da referida Lei, sua natureza jurídica era de mera associação civil, o que afastaria, por certo, sua integração ao sistema confederativo. Com seu reconhecimento formal, entretanto, apresenta-se fato novo a ser considerado. Nascimento, em obra publicada em data anterior ao reconhecimento formal das centrais, com base no princípio da livre associação, já defendia a possibilidade de inclusão dessas como beneficiárias dos recursos oriundos da contribuição confederativa¹⁴⁹.

5.7.1. Natureza Jurídica

Segundo Segadas Viana, trata-se de contribuição *sui generis* dotada de algumas características de tributo resultante de poder anômalo conferido aos sindicatos, cujo exercício estaria pendente de legislação que a regulamentasse¹⁵⁰. Na mesma linha, Fábio Leopoldo de Oliveira, segundo qual se trata de contribuição a ser instituída no interesse das categorias profissional e econômica, sendo, portanto, tributo federal nos termos do art. 149 da Constituição. Para tanto, o artigo

¹⁴⁷ SÜSSEKIND, *Instituições de Direito do Trabalho*, pp. 1146/1149.

¹⁴⁸ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 26, 27 e 89.

¹⁴⁹ NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, p. 208. Em sentido contrário, MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 91 e 115.

¹⁵⁰ SÜSSEKIND, *Instituições de Direito do Trabalho*, pp. 1146/1149.

8º, IV, da Constituição não seria auto-aplicável, dependendo de lei complementar para que produzisse efeitos no mundo jurídico¹⁵¹.

Para Edésio Passos e Luiz Salvador, a contribuição confederativa independente de lei para ser fixada. Possui, portanto, natureza autônoma, dependendo apenas de ato jurídico intermediário para sua constituição, qual seja assembleia geral¹⁵². No âmbito do STF, como visto quanto da análise da contribuição sindical, prevaleceu o entendimento que refutou a natureza tributária da contribuição confederativa:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. SINDICATO. CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDA PELA ASSEMBLÉIA GERAL: CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPULSORIEDADE. EMPREGADOS NÃO SINDICALIZADOS: IMPOSSIBILIDADE DO DESCONTO. C.F., art. 8º, IV. I. - A contribuição confederativa, instituída pela assembleia geral - C.F., art. 8º, IV - distingue-se da contribuição sindical, instituída por lei, com caráter tributário - C.F., art. 149 - assim compulsória. A primeira é compulsória apenas para os filiados do sindicato. II. - R.E. não conhecido.” (RE nº. 198.092-3-SP). No mesmo sentido RE 176638, RE 177154, RE 183730, RE 184266, RE 190477, e RE 192725.

Martins, acompanhado por autores de peso, levanta questão sobre a auto-aplicabilidade do artigo 8º, IV, da Constituição. Sustenta que a contribuição confederativa dependeria de lei ordinária para sua exigência, justamente para estabelecer os limites dessa cobrança, evitando-se abusos que possam ser cometidos pelos sindicatos e traçando seus contornos básicos, não bastando a fixação em assembleia geral¹⁵³. Não parece ser esse o melhor entendimento, pois a Constituição não faz qualquer menção a respeito. Da mesma forma, afastada a natureza tributária de referida contribuição, o único requisito para sua instituição seria a vontade soberana de assembleia realizada no âmbito dos sindicatos, observando-se o princípio da liberdade sindical. O questionamento a ser feito seria a abrangência de tal contribuição. A vinculação aos não-filiados, como será visto a

¹⁵¹ OLIVEIRA, *As fontes de custeio dos sindicatos e a Constituição de 1988*, p. 618. Em sentido contrário, CATHARINO, *A contribuição confederativa sindical aspectos principais*, p. 148.

¹⁵² PASSOS, Edésio e SALVADOR, Luiz. *Fontes de custeio das entidades sindicais. Da contribuição confederativa e da extinção da contribuição sindical*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 49, 1993, p. 314.

¹⁵³ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, pp. 106/113.

frente, dependeria de lei específica. Em todo caso, acabou prevalecendo o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“Sindicato: contribuição confederativa instituída pela assembléia geral: eficácia plena e aplicabilidade imediata da regra constitucional que a previu (CF, art. 8º, IV). Coerente com a sua jurisprudência no sentido do caráter não tributário da contribuição confederativa, o STF tem afirmado a **eficácia plena e imediata** da norma constitucional que a previu (CF, art. 8º, IV): se limita o recurso extraordinário — porque parte da natureza tributária da mesma contribuição — a afirmar a necessidade de lei que a regulamente, impossível o seu provimento.”* (RE 161.547, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-3-98, DJ de 8-5-98. No mesmo sentido: RE 191.022, RE 184423, RE 186747, RE 187324, RE 173907 e RE 175439). (destacou-se)

Para Segadas Vianna tal modalidade de contribuição pode ser instituída tanto no âmbito do sindicato profissional, quanto no âmbito do sindicato patronal¹⁵⁴. O Supremo Tribunal Federal, em processo relatado pela Ministra Ellen Gracie, adotou o mesmo entendimento (RE 224.885-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-6-04, DJ de 6-8-04)¹⁵⁵.

Defende-se que o legislador constitucional não pretendeu limitar tal prerrogativa de instituir contribuição para custeio do sistema confederativo aos sindicatos profissionais. Apenas, em relação a esses, delimitou a forma de desconto, medida não tomada em relação às entidades patronais.

5.7.2. Contribuição confederativa e liberdade sindical

Certamente, a questão central passa pela análise dessa modalidade de contribuição ante a liberdade sindical. Novamente, há que se mencionar a questão do trabalhador não-filiado, cuja imposição de tal encargo não deve ser admitida. Felizmente, a jurisprudência já estaria consolidada nesse sentido.

¹⁵⁴ SÜSSEKIND, *Instituições de Direito do Trabalho*, p. 1145. No mesmo sentido, Martins, *Contribuições Sindicais*, p. 114.

¹⁵⁵ Em sentido contrário, CATHARINO, *A contribuição confederativa sindical aspectos principais*, p. 148, e STÜMER, *Op. cit.*, p. 93, defendendo a aplicação dessa contribuição apenas ao âmbito profissional.

Para impor contribuições aos filiados, não seria necessário dispositivo constitucional, bastaria o artigo 548, b, da CLT. Segundo Segadas Vianna, a contribuição confederativa vincula a todos os integrantes da categoria, associados ou não ao sindicato respectivo¹⁵⁶. Na mesma linha, Nascimento entende que tal contribuição seria devida por todos os membros integrantes de determinada categoria que compõem o sistema confederativo e não apenas pelos sócios, sendo que, semelhantemente à contribuição sindical, seu desconto em folha independeria de autorização expressa do trabalhador¹⁵⁷. De fato, a Constituição (artigo 8º, IV) fala em categoria profissional e não em trabalhador associado ao sindicato. Entretanto, discorda-se de tais autores. Trata-se de modalidade de contribuição distinta da contribuição sindical, pois desprovida do caráter tributário, já que, independente de lei, é instituída pela própria assembléia de trabalhadores ou empregadores, vinculando, portanto, apenas os filiados.

Sendo livre a associação profissional ou sindical, bem como considerada a garantia de ninguém ser obrigado a filiar-se a determinado sindicato (CF, artigo 8º, *caput* e V), os não-associados não poderiam ser compelidos a pagar a contribuição confederativa. Trata-se do princípio da liberdade sindical, pois. Se o trabalhador não está obrigado a ser filiar, muito menos estará obrigado a contribuir para entidade da qual não faz parte¹⁵⁸. Só se admite o desconto no salário dos sindicalizados, os quais participaram ou poderiam ter participado da assembléia instituidora, sob pena de configurar violação à liberdade sindical individual e autoritarismo do sindicato. Portanto, somente o trabalhador sindicalizado, dada a natureza coletiva voluntária da contribuição em questão, estará obrigado¹⁵⁹. Esse, inclusive, é o entendimento majoritário no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

"Contribuição confederativa. Trata-se de encargo que, por despido de caráter tributário, não sujeita senão os filiados da entidade de representação profissional. Interpretação que, de resto, está em consonância com o princípio da liberdade sindical consagrado na Carta da República." (RE 173.869, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 22-4-97, DJ de 19-9-97). No mesmo sentido RE

¹⁵⁶ SÜSSEKIND, *Instituições de Direito do Trabalho*, p. 1149.

¹⁵⁷ NASCIMENTO, *Compêndio de Direito Sindical*, p. 265.

¹⁵⁸ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 123.

¹⁵⁹ CATHARINO, *A contribuição confederativa sindical aspectos principais*, p. 148, e FRANCO FILHO, *Op. cit.*, p. 210.

190128, RE 172757, RE 178052, RE 184424, RE 184611, RE 185674, RE 191368, RE 190128, RE 187537, RE 205008, RE 173870 e RE 193152).

Posteriormente, o mesmo Tribunal editou súmula a respeito:

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

No âmbito do TST a questão também já está consolidada. Referida Corte adota o mesmo entendimento destinado à contribuição assistencial:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. DO CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA COM PEDIDO DE REABERTURA DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL - Quanto ao tema, o Recurso encontra-se desfundamentado, porque o Reclamante não apontou violações de Lei e/ou da Constituição da República, não colacionou divergência jurisprudencial, ou indicou contrariedade de Súmula do TST, conforme as exigências do artigo 896 da CLT. CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL. TRABALHADORES NÃO FILIADOS - A Seção Especializada em Dissídios Coletivos firmou que a estipulação das contribuições confederativa e assistencial alcança exclusivamente os trabalhadores filiados ao sindicato de sua categoria profissional, sendo nula em relação aos não-associados, consoante sedimentado no Precedente Normativo n.º 119 da SDC/TST. Agravo de Instrumento a que se nega provimento.” (TST, AIRR - 1901/2003-024-02-40, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO REIS DE PAULA, 3ª Turma, publ. DJ - 06/06/2008).

Interessante observar, também, que o dispositivo constitucional faz menção à fixação da contribuição confederativa em assembléia do sindicato. Não custa lembrar que o significado de assembléia remete à reunião de pessoas destinada a deliberar assunto de interesse comum aos participantes. No caso em questão, tanto trabalhadores quanto empregadores reúnem-se em assembléia para estabelecer a fixação de contribuição destinada a custear o sistema confederativo.

Nessa linha, ainda que as federações e as confederações sejam beneficiadas com tais recursos, por serem formadas por sindicatos e não por trabalhadores ou empregadores, não poderão fixar referida contribuição¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Segundo Catharino (1992:148), federações e confederações não possuem assembléia geral, mas sim conselho de representantes.

Igualmente, no âmbito de negociações coletivas ou dissídios coletivos tal questão não poderia ser tratada¹⁶¹. De fato, o processo de negociação coletiva entre trabalhadores e empregadores tem como pauta questões distintas ao financiamento do sistema confederativo, razão pela qual não é cabível a inserção de cláusula em instrumento coletivo, por exemplo, destinada a inserir referida contribuição.

5.8.CONTRIBUIÇÃO ASSOCIATIVA – MENSALIDADE SINDICAL

As associações de qualquer natureza são constituídas a partir da vontade dos seus fundadores, cuja materialização se dá por meio do estatuto, elaborado em assembléia, que conterà, dentre outros elementos, seus objetivos, disposição de cargos e forma de financiamento de suas atividades, quase sempre mediante contribuição financeira que ficará a cargo de cada filiado. Especificamente, os membros dessa entidade, por conta das necessidades de manutenção da associação, decidem, em assembléia, por fixar um valor periódico a ser pago por todos eles, uma espécie de mensalidade.

Com relação às entidades sindicais, a situação é semelhante. De acordo com o artigo 548, alínea *b*, da CLT, constitui patrimônio das associações sindicais, dentre outras, as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas Assembléias Gerais. Trata-se da mensalidade sindical, cujo conteúdo traz consigo a idéia de financiamento do sindicato pelos integrantes do corpo associativo.

Em se tratando de associação, referida contribuição deverá ser decidida em assembléia para então ser fixada no estatuto da entidade com o objetivo de vincular a todos aqueles que livremente a ela se filiaram.

A mensalidade sindical não tem natureza tributária. É sim contribuição de natureza privada. O termo “contribuição”, inclusive, resta mal

¹⁶¹ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 117.

empregado já que não se trata de tributo¹⁶².

Em princípio, não parece que a mensalidade sindical encontre problemas perante a liberdade sindical, considerando ser entendimento pacífico a vinculação apenas dos filiados. Entretanto, a adoção de cláusulas de segurança sindical pode gerar certo conflito, como, por exemplo, cláusulas que impliquem filiação ao sindicato e conseqüente contribuição para fins de obtenção de determinada vaga ou manutenção do vínculo contratual.

Não obstante o entendimento da OIT a respeito, as cláusulas de segurança sindical *Closed Shop*, *Union Shop*, *Maintenance of Membership*, *Agency Shop* e *Check off*, além da conduta discriminatória que da aplicação das mesmas resulta, implicam violação à liberdade sindical. Há discriminação, pois impõem prejuízo injustificado ao trabalhador não-filiado ao sindicato. Igualmente, incidem em violação à liberdade sindical em seu aspecto negativo, haja vista a sindicalização forçada resultante.

O processo de desconto deve ser precedido de prévia autorização do trabalhador, nos termos do artigo 545 da CLT. Da mesma forma, eventual conduta do empregador voltada a obstar a realização do desconto ou do repasse de recursos ao sindicato beneficiado implica ofensa à liberdade sindical em seu aspecto coletivo, considerando-se que a entidade sindical depende de tais valores para desenvolver suas atividades voltadas à defesa daqueles que representa.

Em um sistema jurídico ideal em que prevaleça a liberdade sindical com toda a amplitude possível, os sindicatos têm suas atividades custeadas apenas pela mensalidade sindical paga por trabalhadores e empregadores filiados ao sindicato. Por certo, o baixo índice de filiação sindical atua como obstáculo a tal objetivo. Entretanto, os sindicatos devem buscar junto aos seus potenciais representados o reconhecimento de sua legitimidade e importância, objetivando a ampliação do número de adesões e a conseqüente independência financeira indispensável à sua atuação.

¹⁶² MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 149.

5.9.CONTRIBUIÇÃO PAGA PELO EMPREGADOR EM BENEFÍCIO DO SINDICATO PROFISSIONAL

A criatividade das associações sindicais quanto se trata do financiamento de suas atividades é algo ilimitado. No sistema brasileiro, por conta dos questionamentos a que foram submetidas as contribuições assistencial e confederativa, vem se verificando a instituição de outra modalidade de contribuição a ser custeada pelos empregadores em benefício do sindicato profissional. A nomenclatura não é bem definida, podendo ser veiculada como contribuição de solidariedade, fundo de assistência social e de formação profissional, negocial e até assistencial. Em todo caso, trata-se de modalidade instituída no âmbito de acordos e convenções coletivas em benefício do sindicato profissional.

Semelhantemente às contribuições assistencial e confederativa, a natureza jurídica dessa nova modalidade não é de tributo, pois não preenche os requisitos previstos no artigo 3º do Código Tributário.

Há entendimento pela sua constitucionalidade:

“(...)CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA OBRIGAÇÃO DA EMPRESA E NÃO DOS EMPREGADOS VALIDADE (RECURSO ADESIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO). A cláusula instituiu contribuição confederativa a ser calculada sobre os salários, mas não sobre eles incidente, ao dispor expressamente que é a empresa que a recolherá e que tal pagamento não implica em reconhecimento, pela EMPRESA, DO DIREITO DE COBRAR A CONTRIBUIÇÃO CONFEDERATIVA. Não onerando os salários dos empregados sindicalizados nem os dos não-sindicalizados, a cláusula sob exame encontra-se dentro do âmbito da livre disposição dos atores sociais. Não há contrariedade ao Precedente nº 119 da SDC do TST, nem sequer violação dos arts. 5º, XX, e 8º, V, da Constituição da República. Inteligência do art. 7º, XXVI, da Constituição da República. Recurso ordinário adesivo do Ministério Público do Trabalho não provido (...).” (PROC. Nº TST-ROAA-28017/2001-909-09-00.2, Rel. Min. MILTON DE MOURA FRANÇA, publ. DJ - 08/09/2006)

A idéia, em princípio, pode parecer benéfica ao trabalhador. Ao se transferir o ônus do financiamento sindical ao empregador, o trabalhador não teria mais um desconto em seus salários, sendo assegurada a plena atividade da associação sindical em seu benefício sem nenhum custo, aparentemente. Contudo, essa primeira impressão pode ser superada a partir da análise sobre os riscos à liberdade e independência dos sindicatos profissionais resultante. Como assegurar a plena liberdade de atuação sindical obreira quando a categoria econômica sustenta, financeiramente, o sindicato que precisa assumir, na maioria das vezes, posição diametralmente oposta ao interesse do empresariado?

Como demonstrado, a liberdade sindical consiste no direito de trabalhadores e empregadores se organizarem e constituírem livremente as agremiações que desejarem, no número que desejarem, estando estes livres de qualquer interferência ou intervenção do Estado, dos empregadores ou dos próprios sindicatos uns em relação aos outros, tendo por objetivo a promoção de seus interesses ou dos grupos que irão representar¹⁶³. Especificamente no que tange à interferência dos empregadores sobre o sindicato profissional, a Convenção n. 98 estabelece, em seu art. 2º, critérios e garantias mínimas à estruturação e atuação dos sindicatos:

“Art. 2 (...)

1 . As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas nas outras, em sua constituição, funcionamento ou administração, quer se realize diretamente ou por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração.

2- Serão particularmente identificados a atos de ingerência, nos termos do presente artigo, medidas destinadas a provocar a criação de organizações de trabalhadores dominadas por um empregador ou uma organização de empregadores, ou a manter organizações de trabalhadores por outros meios financeiros, com o fim de colocar essas organizações sob o controle de um empregador ou de uma organização de empregadores.”

¹⁶³ MARTINS, *Curso de Direito do Trabalho*, p. 702.

De fato, objetiva-se pela Convenção n. 98 da OIT atacar a ingerência nas entidades sindicais, não propriamente do Estado, mas por particulares que mediante ajudas ou fórmulas de sustentação econômica acabam por cercear a liberdade sindical¹⁶⁴.

A instituição de contribuição a ser paga pelas empresas em favor do sindicato dos trabalhadores atenta contra a liberdade sindical já que tal contribuição representa forma de ingerência (artigo 2º da Convenção n. 98 da OIT) por parte de empresas ou do sindicato patronal sobre o sindicato dos trabalhadores. É inadmissível a dependência econômica da entidade sindical dos trabalhadores em relação ao empregador, sob pena de causar prejuízos à própria representatividade sindical. O sindicato profissional existe, justamente, para fazer frente ao poder econômico da empresa na relação capital *versus* trabalho existente no contrato de trabalho.

A esse respeito, decisão recente Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região delimita o problema e a inconstitucionalidade de tal contribuição:

*“Taxa de participação na negociação coletiva a cargo da empresa a ser carregada aos cofres do sindicato profissional. Manutenção de organização sindical de trabalhadores com recursos financeiros da empresa. Comprometimento da autonomia sindical e da missão da representação dos interesses e direitos dos trabalhadores. Nulidade da cláusula da Convenção Coletiva de Trabalho. Malferimento às regras encravadas na convenção n. 98 da OIT e aos princípios constitucionais da autonomia sindical (art. 8º, I), da representação dos interesses e direitos da categoria profissional (art. 8º, VI). O desiderato das normas internacionais e constitucionais citados é o de garantia a liberdade sindical frente ao Estado, ao empregador e às organizações sindicais contrapostas, de modo a evitar o domínio, o controle, a dependência, a cooptação e a promiscuidade na relação sindical. Ofende a Convenção n. 98 da OIT (ratificada pelo Brasil) e a Constituição Federal de 1988 (art. 8º, I, III e IV) cláusula de convenção coletiva de trabalho que tem por escopo estabelecer remuneração, a ser paga pela empresa, pela participação do sindicato profissional na negociação coletiva. Com efeito, a entidade sindical profissional, associação sem fins lucrativos, representa e negocia por imposição de um dever constitucional, verdadeiro *múnus publico*, e, portanto, deve buscar a defesa dos interesses e*

¹⁶⁴ TEIXEIRA, *Op. cit.*, p. 16.

direitos da coletividade de trabalhadores pertencentes à categoria e não interesses financeiros próprios.” (TRT/SP – 02769200305602007 – RO – Ac. T. 20060722821 – Rel. Ivani Contini Bramante – DOE 6/10/2006).

5.10. A ESTIPULAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES EM INSTRUMENTOS NORMATIVOS COLETIVOS

Na doutrina e na jurisprudência verifica-se a construção de argumento contrário à instituição de contribuições em acordos e convenções coletivas, sob o fundamento de que tais instrumentos não seriam destinados a tal finalidade¹⁶⁵. Segundo Catharino, a fixação de contribuições seria matéria estranha às relações de trabalho, razão pela qual não poderia ser inserida em convenção coletiva, acordo ou sentença normativa¹⁶⁶. As cláusulas oriundas de negociação entabulada entre representante dos empregados e representantes dos empregadores só poderia, em princípio, tratar de obrigações que se referem à relação contratual empregado e empregador. Sendo assim, a estipulação de obrigação decorrente da relação sindicato profissional e trabalhadores, bem como entre sindicato patronal e empregadores, não poderia ser estabelecida em processo de negociação coletiva com o empregador, cujos objetivos e natureza seriam diversos. A relação jurídica entre o trabalhador ou empregador e o sindicato que os representa deveria ser regulada no próprio estatuto da entidade, do que resultaria a impossibilidade de vinculação dos não-filiados ao sindicato.

De acordo com o Código Civil - CC, é anulável o negócio jurídico que o representante, no seu interesse ou por conta de outrem, celebrar consigo mesmo, sendo ilícitas todas as condições que sujeitem o negócio jurídico ao puro arbítrio de uma das partes (artigos 117 e 122). Igualmente, os sindicatos, quando da negociação coletiva, devem primar pelo princípio da boa-fé, sob pena de ilicitude e conseqüente nulidade do ato (CC, artigos 187, 421, 422 e 166).

¹⁶⁵ MELO, Raimundo Simão de. *Dissídio Coletivo de Trabalho*. São Paulo: LTr, p. 173.

¹⁶⁶ SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. São Paulo: Ltr, Suplemento Trabalhista n. 42, 1995, p. 360.

Ainda, as obrigações que o sindicato pode contrair em nome dos representados seriam apenas aquelas que decorrem do contrato de trabalho. Em nenhum momento refere-se ao próprio sindicato que representa aos trabalhadores ou aos empregadores. A negociação coletiva não se prestaria para acordos entre trabalhadores ou empregadores e seus representantes, mas sim para regular a relação jurídica entre empregados e empregadores. Integra a natureza jurídica da representação que o representante atue sob a vontade do representado perante terceiro, não sendo possível que substitua tal mandato para poder negociar consigo mesmo, sob pena de constituir tal prática típico abuso de poder¹⁶⁷. Tais questões não poderiam ser tratadas em negociação coletiva com o empregador, cujo resultado não poderia tratar de obrigação do trabalhador ou empregador para com o sindicato que o representa. Da mesma forma, o estatuto do sindicato, instrumento adequado para a estipulação de obrigações, só obrigaria aos filiados.

Em sentido contrário, há entendimento de que todos os trabalhadores são convocados a participar da assembléia por meios idôneos tais como boletins, sistema de som, delegados da empresa e publicação de edital em jornais de grande circulação. Para tanto, caberia ao trabalhador descontente, durante assembléia que fixa a contribuição, manifestar sua contrariedade ao desconto. Não sendo possível, pois, a manifestação posterior a respeito¹⁶⁸.

Em resposta, afirma-se que os efeitos sobre toda a categoria do estipulado em convenção coletiva decorreriam do sistema de unicidade vigente no Brasil, o qual não poderia ser opor à liberdade sindical negativa prevista no próprio texto da Constituição, artigo 8º, V. Igualmente, o artigo 613 da CLT, que tratada do conteúdo das convenções e acordos coletivos, faria restrição a questões relacionados à relação individual de trabalho. Não se tratando, portanto, da relação sindicato e trabalhador ou empregador representados. Segundo Gabriel Saad, se a decisão da assembléia geral tivesse efeito *erga omnes*, obrigando associados e não-

¹⁶⁷ Tribunal Constitucional da Espanha, Processo nº. 98/1985 (*sentencia*). Julg. em 29/07/85, publ. BOE nº. 194.

http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0098, acessado em 23/01/08.

¹⁶⁸ LOMAS, Dorival Alcantara. *As contribuições sindicais são devidas por todos integrantes da categoria ou somente pelos associados de uma determinada entidade sindical*. Porto Alegre: Síntese Trabalhista, v.7, n.90, dez. 1996, pp. 35 e 36.

associados, estaria a entidade sindical praticando ato incluído na prerrogativa estatal de tributar¹⁶⁹.

De fato, tais argumentos devem ser considerados, contudo, defende-se a utilização da negociação coletiva para tratar também das modalidades de financiamento dos sindicatos, ainda que de forma transitória, até que tais entidades atinjam grau de desenvolvimento capaz de proporcioná-las meios de financiamento estabelecidos apenas em seus estatutos.

Igualmente, em observância à liberdade sindical, é preferível que a estipulação de contribuições ocorra no âmbito da negociação coletiva e não por meio de lei. Acredita-se que a interferência do Estado a respeito não é apropriada. A seguir, propõe-se a análise da contribuição de solidariedade, cuja instituição será defendida em caráter excepcional, desde que observados certos critérios.

5.11. CONTRIBUIÇÃO DE SOLIDARIEDADE OU NEGOCIAL – PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO MODELO VIGENTE

Os baixos índices de sindicalização implicam fator decisivo sobre a atuação independente dos sindicatos. Como não podem contar apenas com as contribuições oriundas dos filiados, tais entidades se socorrem de outras modalidades de financiamento em prejuízo da liberdade sindical.

Em sistemas de organização sindical estruturado na forma de categorias, é possível que trabalhadores e empregadores não-filiados aos sindicatos acabem por se beneficiar do estabelecido em instrumentos coletivos normativos. Para tais casos, vislumbrou-se a criação de uma modalidade de contribuição específica, a contribuição de solidariedade ou *Canon* econômico.

Referida contribuição teria como fundamento o dever de solidariedade dos trabalhadores não-associados com os associados ao sindicato,

¹⁶⁹ SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. Suplemento Trabalhista, São Paulo, n. 42, 1995, p. 360.

esses últimos contribuintes da atividade sindical, dentre as quais o processo de negociação coletiva destinado a melhores condições de trabalho, cujos resultados acabam beneficiando a todos os trabalhadores, inclusive os não-filiados¹⁷⁰.

Como visto, na Espanha encontram-se duas modalidades de contribuição. Além da contribuição sindical a ser paga somente pelos trabalhadores filiados ao sindicato, o legislador instituiu a contribuição de solidariedade a ser custeada tanto pelos trabalhadores filiados quanto pelos não-filiados ao sindicato, desde que beneficiados pela negociação coletiva desenvolvida pela entidade sindical (LOLS, artigo 11). A legislação autoriza aos sindicatos, pois, por meio de convenção coletiva, instituir constituição intitulada *canon* econômico, a ser descontado pelos empregadores dos salários dos trabalhadores em benefício do sindicato profissional. Trata-se de contribuição a ser custeada pelos trabalhadores abrangidos pelo instrumento oriundo da negociação, sendo assegurado, contudo, o pleno exercício do direito de oposição:

“ARTÍCULO 11

1. En los convenios colectivos podrán establecerse cláusulas por las que los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación atiendan económicamente la gestión de los sindicatos representados en la comisión negociadora, fijando un canon económico y regulando las modalidades de su abono. En todo caso, se respetará la voluntad individual del trabajador, que deberá expresarse por escrito en la forma y plazos que se determinen en la negociación colectiva.

2. El empresario procederá al descuento de la cuota sindical sobre los salarios y a la correspondiente transferencia a solicitud del sindicato del trabajador afiliado y previa conformidad, siempre, de éste.”

O Tribunal Constitucional Espanhol, analisando o projeto de lei que resultou na LOLS a partir da Constituição espanhola, artigo 28.1, e das Convenções n. 87 e n. 98 da OIT, manifestou-se expressamente sobre a constitucionalidade da contribuição *canon* econômico. Segundo a Corte espanhola, referida contribuição destina-se única e exclusivamente a compensar os custos com a negociação. Igualmente, ainda que o *canon* atinja a todos os trabalhadores, para evitar violação à liberdade sindical, remete-se à vontade individual de cada trabalhador quanto ao

¹⁷⁰ MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 88.

desconto. O valor da contribuição, igualmente, não poderá exceder os gastos decorrentes da negociação, nem ser previamente fixado na convenção, devendo apenas o empregador se obrigar a proceder o desconto respectivo¹⁷¹.

Na Itália os contratos coletivos de trabalho podem prever a estipulação de cotas sindicais de serviço ou cotas de assistência contratual decorrentes da atividade desenvolvida pelo sindicato em favor de todos os trabalhadores da categoria representada, associados ou não à entidade sindical, ressalvado o direito de oposição dos não-associados¹⁷².

O *Statuto dei Lavoratori*, Lei n. 300, de 20 de maio de 1970, artigo 26, em sua redação original, tratava especificamente do desconto de contribuição em benefício do sindicato, tanto para as hipóteses em que essa era instituída em contrato coletivo como naquelas em que o trabalhador, ainda que não abrangido pelo instrumento coletivo, optasse voluntariamente em recolhê-la:

“ART. 26. - Contributi sindacali.

I lavoratori hanno diritto di raccogliere contributi e di svolgere opera di proselitismo per le loro organizzazioni sindacali all'interno dei luoghi di lavoro, senza pregiudizio del normale svolgimento dell'attività aziendale.

Le associazioni sindacali dei lavoratori hanno diritto di percepire, tramite ritenuta sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali, i contributi sindacali che i lavoratori intendono loro versare, con modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro, che garantiscono la segretezza del versamento effettuato dal lavoratore a ciascuna associazione sindacale.

Nelle aziende nelle quali il rapporto di lavoro non è regolato da contratti collettivi, il lavoratore ha diritto di chiedere il versamento del contributo sindacale all'associazione da lui indicata.”

Os parágrafos segundo e terceiro, contudo, foram revogados a partir de referendo realizado no ano de 1995, restando, pois, o reconhecimento do direito de os sindicatos receberem contribuições sindicais, respeitado o direito fundamental liberdade sindical.

¹⁷¹ Processo nº. 98/1985 (sentencia). Julg. em 29/07/85, publ. BOE nº. 194. In http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0098, acessado em 23/01/08.

¹⁷² MARTINS, *Contribuições Sindicais*, p. 41.

Em Portugal, de acordo com os artigos 494 e 495 do Código do Trabalho, Lei n. 99, de 27 de agosto de 2003, as contribuições destinadas ao sindicato também têm como fonte a negociação coletiva ou a autorização expressa do trabalhador, sendo vedado ao empregador qualquer ato que implique em obstáculo ao devido desconto e repasse dos valores à entidade sindical destinatária. Ao trabalhador é assegurado tanto o direito de não ser obrigado a contribuir para com sindicato a que não seja filiado quanto o de revogar a autorização de desconto da contribuição respectiva:

“Artigo 494.º

Cobrança de quotas

1 - O sistema de cobrança e entrega de quotas sindicais determina para o empregador a obrigação de proceder à dedução do valor da quota sindical na retribuição do trabalhador, entregando essa quantia à associação sindical em que aquele está inscrito até ao dia 15 do mês seguinte.

2 - A responsabilidade pelas despesas necessárias para a entrega à associação sindical do valor da quota deduzida pelo empregador pode ser definida por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho ou por acordo entre empregador e trabalhador.

3 - O sistema de cobrança e entrega de quotas sindicais referido no n.º 1 pode resultar de:

- a) Instrumento de regulamentação colectiva de trabalho;*
- b) Pedido expresso do trabalhador dirigido ao empregador.*

4 - Na situação prevista na alínea a) do número anterior, a cobrança de quotas por dedução na retribuição do trabalhador com a consequente entrega à respectiva associação sindical depende ainda de declaração do trabalhador autorizando a referida dedução.

5 - Na situação prevista na alínea b) do n.º 3, o pedido expresso do trabalhador constitui manifestação inequívoca da sua vontade de lhe serem descontadas na retribuição as quotas sindicais.

Artigo 495.º

Declaração, pedido e revogação

1 - O sistema de cobrança e entrega de quotas sindicais, previsto no artigo anterior, mantém-se em vigor enquanto o trabalhador não revogar a sua declaração com as seguintes indicações:

- a) Nome e assinatura do trabalhador;*
- b) Sindicato em que o trabalhador está inscrito;*
- c) Valor da quota estatutariamente estabelecida.*

3 - O trabalhador deve enviar cópia ao sindicato respectivo da declaração de autorização ou do pedido de cobrança, previstos no artigo anterior, bem como da respectiva revogação.

4 - A declaração de autorização ou o pedido de cobrança, previstos

no artigo anterior, bem como a respectiva revogação, produzem efeitos a partir do 1.º dia do mês seguinte ao da sua entrega ao empregador.”

Na Argentina também há previsão de contribuição a ser imputada a trabalhador não-filiado quando este é beneficiado pela negociação coletiva realizada entre sindicato e empregadores. Salienta-se que os sindicatos sem personalidade sindical percebem contribuição apenas dos respectivos filiados. Integram, pois, o patrimônio das entidades sindicais dos trabalhadores com personalidade sindical, de acordo com o artigo 37 da Lei n. 23.551/88, as contribuições ordinárias e extraordinárias ao encargo dos associados e as contribuições de solidariedade que são inseridas nas convenções coletivas:

“Art. 37.- El patrimonio de las asociaciones sindicales de trabajadores estará constituido por:

a) Las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los afiliados y las contribuciones de solidaridad que se pacten en los términos de la ley de convenciones colectivas;”

A esse respeito, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT entende possível a dedução de cotas sindicais a não-afiliados beneficiados pela negociação coletiva, desde que previsto expressamente no instrumento normativo decorrente. A questão do desconto das cotas sindicais pelos empregadores e sua transferência aos sindicatos deve-se resolver por negociação coletiva entre os empregadores e os sindicatos em seu conjunto, sem obstáculos de caráter legislativo. Observada a liberdade sindical, as convenções coletivas podem prever um sistema de dedução das cotas sindicais sem ingerência do Estado (verbetes n. 325/327).

É possível perceber que a OIT é coerente no que tange à autonomia dos sindicatos diante do Poder Público como requisito da efetivação do princípio da liberdade sindical. Para que os sindicatos possam se desenvolver e atuar em um sistema democrático e livre, os Estados devem se abster de praticar ingerência sobre os mecanismos de financiamento das entidades sindicais. Essa autonomia financeira reflete tanto na liberdade de escolha quanto nos mecanismos de financiamento, como no que tange aos meios de efetivação dos pagamentos em prol dos sindicatos beneficiados. Ou seja, tanto as modalidades de contribuição quanto a

forma de desconto deveriam ser reguladas em instrumentos de negociação coletiva, não por texto de lei.

Portanto, a imposição de eventual contribuição aos não-filiados não deveria decorrer de texto legal, mas sim da própria vontade coletiva daqueles que são envolvidos pelo processo de negociação. Em nome da liberdade sindical, ao invés da instituição pelo Estado de determinada contribuição para abarcar os não-filiados, os próprios negociantes, patrões e empregados, deveriam criar uma modalidade de contribuição específica para aqueles que, em que pese não-filiados ao sindicato, acabam sendo atingidos pelo estabelecido em instrumento coletivo.

No cenário nacional, atualmente, algumas propostas tramitam no Congresso Nacional com objeto de alterar a legislação sindical. O Poder Executivo, por meio do Fórum Nacional do Trabalho, elaborou Proposta de Emenda Constitucional e Anteprojeto de Lei com o intuito de viabilizar uma ampla reforma sindical supostamente nos moldes da liberdade e da autonomia sindical. O Anteprojeto de Lei, ainda não apresentado, ficou vinculado ao trâmite da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº. 369/05¹⁷³ apresentada em 04/03/2005, cuja ementa busca resumir a proposta:

“Institui a contribuição de negociação coletiva, a representação sindical nos locais de trabalho e a negociação coletiva para os servidores da Administração Pública; acaba com a unicidade sindical; incentiva a arbitragem para solução dos conflitos trabalhistas e amplia o alcance da substituição processual, podem os sindicatos defender em juízo os direitos individuais homogêneos. Proposta da Reforma Sindical. Altera a Constituição Federal de 1988.”

A PEC n. 369/05 dá nova redação aos artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição. Especificamente, o artigo 8º, *caput*, passa a fazer menção expressa à liberdade sindical, restando aos incisos seguintes o objetivo de delimitar esse direito fundamental. Entretanto, em que pese a eliminação da unicidade sindical, verifica-se a manutenção do registro sindical conjugado com o sistema de sindicato mais representativo (Artigo 8º, incisos I e II). Com relação ao financiamento das entidades

¹⁷³ http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=277153, acessado em 11/04/08.

sindicais, propõe-se a criação de espécie de contribuição a ser custeada por todos os trabalhadores abrangidos pela negociação coletiva, fixada em assembléia geral, a ser descontada em folha de pagamento, supostamente substituindo as contribuições sindical e confederativa mencionados na redação vigente¹⁷⁴:

“IV - 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;”

Segundo Renato Rua de Almeida, a referida reforma, paradoxalmente, não se apresenta como detentora de determinado caráter inovador. Igualmente, não encontra diferença entre os institutos da exclusividade e da unicidade, entre o monopólio sindical e a representatividade derivada, entre a representação pelo ramo de atividade e a representação por categoria, entre a contribuição sindical negociada coletivamente em decorrência de negociação coletiva e a contribuição sindical obrigatória e compulsória¹⁷⁵.

A contribuição compulsória permanece, tendo apenas sua nomenclatura alterada. De contribuição sindical, passa a contribuição de negociação coletiva, cujo fundamento seria a participação das entidades sindicais em negociações coletivas¹⁷⁶. Se não bastasse, segundo o artigo 45, § 2º, do referido Anteprojeto, o direito de oposição do trabalhador não-associado é afastado expressamente¹⁷⁷.

É inadmissível que o direito de oposição não seja assegurado aos trabalhadores não-filiados. Como visto, nos modelos jurídicos em que foi instituída a contribuição decorrente da atividade do sindicato na negociação coletiva, foi

¹⁷⁴ Redação vigente: artigo 8º, inciso IV: “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;”

¹⁷⁵ ALMEIDA, Renato Rua de. *Visão histórica da liberdade sindical*. São Paulo: Revista LTr n. 70, p. 365.

¹⁷⁶ STÜMER, *Op. cit.*, p. 115.

¹⁷⁷ http://www.mte.gov.br/fnt/PEC_369_de_2005_e_Anteprojeto_de_Reforma_Sindical.pdf, acessado em 11/04/08.

assegurado aos trabalhadores o direito de não serem obrigados a contribuir, observando-se, para tanto, o direito fundamental liberdade sindical.

Diante do insucesso no trâmite da PEC n. 369/05, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei n. 1990/07 em 11/09/07, destinado a reconhecer formalmente as Centrais Sindicais, alterando a CLT em certos artigos. O trâmite da proposta, contudo, apresentou certas nuances. Na Câmara dos Deputados foi apresentada emenda à proposta condicionando o desconto da contribuição sindical à autorização dos trabalhadores, bem como dispositivo que submetia as entidades sindicais à fiscalização do Tribunal de Contas da União no que tange aos recursos oriundos da contribuição¹⁷⁸. Ao final, prevaleceu o *lobby* dos sindicalistas. O texto final (Lei n. 11.648, de 31/03/08) manteve quase integralmente a proposta inicial, além de confirmar expressamente a manutenção da contribuição sindical:

“Art. 7º Os arts. 578 a 610 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, vigorarão até que a lei venha a disciplinar a contribuição negocial, vinculada ao exercício efetivo da negociação coletiva e à aprovação em assembléia geral da categoria.”

Ricardo Antunes¹⁷⁹ denuncia: *“Temos visto tristemente um processo de reestatização das cúpulas sindicais. As centrais estão no colo do Estado.”* Infelizmente, as entidades sindicais de cúpula exercem grande influência sobre o Governo Federal. A liberdade sindical sucumbe perante os interesses de dirigentes sindicais descompromissados para com seus representados. A contribuição sindical, ao invés de ser extinta, ganha vida e passa a ser usufruída também pelas centrais sindicais, entidades que até então não integravam a estrutura sindical.

¹⁷⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u339666.shtml>, acessado em 17/03/08 e http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac138775,0.htm, acessado em 17/03/08. Referida lei é objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 48824) proposta pelo partido Democratas, tendo por fundamento a necessidade de alteração da Constituição para que as Centrais fossem beneficiadas com parte da receita oriunda do imposto sindical, bem como questionando o veto sobre o dispositivo referente ao controle do TCU sobre a utilização de tais recurso, *in* <http://www.dem.org.br/noticias/3584>, acessado em 13/05/08.

¹⁷⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200824.htm>, acessado em 02/05/08.

Em todo caso, no Brasil, ainda que eliminada a regra da unicidade, a organização sindical dependeria de um estágio transitório, considerando-se as baixas taxas de sindicalização entre os trabalhadores principalmente. Parte-se do pressuposto que a formação de sindicatos fortes e efetivamente representativos dos interesses de seus representados é um processo gradual e impossível de ser alcançado apenas por conta de alterações pontuais na legislação.

Seguindo o exemplo de outras Nações, a contribuição de solidariedade representa forma de se adequar a questão do financiamento das entidades sindicais ao direito fundamental liberdade sindical. Sua vinculação aos filiados e aos não-filiados é possível. Tal contribuição, entretanto, deve ser suficiente para custear somente a atividade dos sindicatos durante o processo de negociação coletiva. Justifica-se, portanto, a vinculação de todos aqueles que irão se beneficiar da atuação das entidades representativas quando da elaboração do instrumento coletivo que irá regular a relação entre empregados e patrões, devendo o valor estipulado ser somente o necessário para custear tal atividade.

6. CONCLUSÃO

A origem do sindicalismo está na união dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho no auge da Revolução Industrial. Tal movimento, primeiramente coibido por leis estatais, foi sucedido por uma fase de tolerância para então ser plenamente reconhecido.

A atividade sindical deve ser livremente exercida, devendo ser coibida toda e qualquer forma de obstrução. A esse respeito, a liberdade sindical, espécie do gênero liberdade de associação, representa a base de todo o arcabouço jurídico engendrado para tutelar a livre atuação de trabalhadores, empregadores e seus respectivos sindicatos. Ou seja, trabalhadores e empregadores têm o direito de se reunirem em associações criadas com o escopo de garantir e aperfeiçoar as condições do exercício de suas atividades. Essa liberdade atribuída ao movimento sindical, pois, é sintetizada pela liberdade sindical.

A liberdade sindical está inserida em diversas declarações de direitos humanos, o que lhe confere grande importância no âmbito internacional. A Organização Internacional do Trabalho, a propósito, vem desempenhando papel fundamental na tutela da liberdade sindical. Pelas Convenções n. 87 e n. 98, bem como pela atuação de seu Comitê de Liberdade Sindical, os sindicatos têm um norte na busca da efetiva defesa de suas atividades representativas. Tal processo de reconhecimento resultou na atribuição do *status* de direito fundamental à liberdade sindical.

A liberdade sindical também é reconhecida nos ordenamentos jurídicos de diversos países. Efetivamente, vários Estados criaram mecanismos jurídicos destinados a tutelar a atuação livre dos sindicatos, assegurando, inclusive, mecanismos de financiamento necessários ao pleno exercício de suas atividades representativas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 assegura tanto o direito de livre associação quanto a liberdade sindical (artigos 5º, XVII a XXI, e 8º,

caput e I). Não obstante a positivação demonstrada, a liberdade sindical como direito fundamental padece de plena efetividade por conta da estrutura da organização sindical ainda vigente no Brasil.

Além da unicidade sindical, um dos grandes obstáculos à plena efetivação da liberdade sindical está na forma de financiamento das entidades sindicais. No Brasil ainda persiste a contribuição sindical compulsória atribuída a todos os integrantes da categoria, profissional e econômica. Trata-se de contribuição cuja natureza jurídica de tributo decorre da vinculação a todos, trabalhadores e empregadores, filiados ou não ao sindicato beneficiado.

No decorrer do presente trabalho buscou-se demonstrar que da liberdade sindical decorre, dentre outros, os institutos da pluralidade sindical e da liberdade sindical negativa. Logo, além da liberdade de escolha dentre as entidades sindicais existentes a qual irão se filiar, trabalhadores e empregadores são titulares do direito de não se filiar a qualquer uma delas.

Da liberdade de escolha dentre as entidades sindicais existentes (pluralidade sindical), decorre também o direito de escolher para qual associação sindical contribuir. Certamente, a imposição de contribuição em relação a um único sindicato implica violação à liberdade sindical.

Igualmente, diante da faculdade de não se filiar a nenhum dos sindicatos existentes (liberdade sindical negativa), não se sustenta a imposição do dever de contribuição para determinado sindicato, sob pena de tal prática implicar adoção de cláusula de segurança sindical destinada à sindicalização forçada de trabalhadores e empregadores.

As entidades sindicais criaram com o passar dos anos outras modalidades de contribuições que também violam a liberdade sindical. Em sua defesa, os sindicatos alegam que o modelo da unicidade os obriga a defender todos os integrantes da categoria, não apenas os filiados.

Além da contribuição sindical, cuja origem corporativista buscou-se demonstrar, tratou-se também da contribuição assistencial, criada pelos sindicatos sob a frágil justificativa de custear a assistência aos trabalhadores. De fato, não há óbice a que as entidades prestem serviços adicionais aos trabalhadores, tais como atendimento médico e odontológico, além da assistência jurídica. Contudo, o custeio de tais prestações deve ficar restrito aos trabalhadores filiados, os únicos beneficiados.

Com relação à contribuição confederativa, o intuito do legislador constituinte era formalizar a contribuição assistencial que já vinha sendo prevista em instrumentos coletivos normativos, além de extinguir a tão criticada contribuição sindical. Contudo, o *lobby* das entidades sindicais beneficiadas com tais recursos prevaleceu. O objetivo de adequar o financiamento dos sindicatos à liberdade sindical resultou na criação de mais uma contribuição.

Além das contribuições assistencial e confederativa, os sindicatos criaram modalidade de contribuição a ser custeada pelos empregadores em benefício do sindicato profissional. Como justificativa, não onerar os trabalhadores e possibilitar a continuidade da atividade assistencial dos sindicatos. Tais argumentos não convencem, pois o financiamento de entidades sindicais profissionais pelos empregadores resulta necessariamente em forma de ingerência vedada pela Convenção n. 98 da OIT.

Diante da incapacidade do Legislativo em resolver a questão, a procura ao Poder Judiciário restou inevitável. Devidamente provocados, os Tribunais acabaram por reconhecer o direito de trabalhadores e empregadores não serem obrigados a pagar contribuições em benefício de sindicatos aos quais não sejam filiados. A liberdade sindical restou reconhecida.

Para que os sindicatos possam se desenvolver e atuar em um sistema democrático e livre, os Estados devem se abster de praticar ingerência sobre os mecanismos de financiamento das entidades sindicais. Essa autonomia financeira reflete tanto na liberdade de escolha quanto nos mecanismos de

financiamento. Tanto as modalidades de contribuição quanto a forma de desconto deveriam ser reguladas apenas em instrumentos de negociação coletiva, não por texto de lei.

Em um cenário jurídico ideal, a liberdade sindical requer plena efetividade. Para tanto, deve vigorar o sistema de pluralidade de sindicatos, garantindo-se a trabalhadores e empregadores a liberdade de escolha sobre qual entidade deve representá-los. Nesse modelo, a contribuição em benefício de determinado sindicato seria arcada apenas pelos respectivos filiados. Trata-se da mensalidade sindical, única modalidade de financiamento em plena sintonia com o direito fundamental liberdade sindical.

No caso brasileiro, entretanto, ainda que eliminada a regra da unicidade, a organização sindical dependeria de um estágio transitório, considerando-se as baixas taxas de sindicalização entre os trabalhadores principalmente. Parte-se do pressuposto que a formação de sindicatos fortes e efetivamente representativos dos interesses de seus representados é um processo gradual e impossível de ser alcançado apenas por conta de alterações pontuais na legislação. Da mesma forma, a fragmentação da representação dos trabalhadores poderá resultar em prejuízos ao processo de negociação coletiva, além do risco da adoção de práticas discriminatórias por empregadores em prejuízo dos trabalhadores filiados a sindicatos.

Com exceção da mensalidade sindical, todas as demais modalidades de financiamento existentes no cenário jurídico nacional implicam em violação à liberdade sindical, sendo necessário, portanto, a eliminação das mesmas. Como medida de conformação, a instituição da contribuição de solidariedade representa forma de solução ao embate envolvendo financiamento das entidades sindicais *versus* liberdade sindical.

A atividade dos sindicatos deve ser custeada pela mensalidade sindical, atribuída somente aos filiados, e por contribuição instituída em acordo ou convenção coletiva vinculando a todos, filiados e não-filiados. A contribuição de

solidariedade, entretanto, deverá ser suficiente para custear somente a atividade dos sindicatos durante o processo de negociação coletiva. Justifica-se a vinculação de todos aqueles que irão se beneficiar da atuação das entidades representativas quando da elaboração do instrumento coletivo que irá regular a relação entre empregados e patrões, devendo o valor estipulado ser somente o necessário para custear tal atividade, nem um centavo a mais.

Com relação às demais atividades assistenciais dos sindicatos, deverão essas ser custeadas apenas pelos filiados, por meio da respectiva mensalidade associativa. Caberá às associações sindicais, observados os princípios da autonomia administrativa e financeira, estabelecer contribuição suficiente para custear serviços jurídicos, médicos, odontológicos, educacionais, de lazer, dentre outros, a serem usufruídos por trabalhadores e empregadores filiados.

Referências

1. ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 1ª ed. tradução Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
2. ALMEIDA, Renato Rua de. *Visão histórica da liberdade sindical*. São Paulo: Revista LTr n. 70, 2007.
3. ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
4. AROUCA, José Carlos. *Curso Básico de Direito Sindical*. São Paulo: LTr, 2006.
5. AROUCA, José Carlos. *O futuro do direito sindical*. São Paulo: Revista LTr, n. 71, 2007.
6. AVILES, Antonio Ojeda. *Derecho Sindical*. Madrid: Editorial Tecnos, 1980.
7. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
8. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA., 1994.
9. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. *Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2007.
10. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
11. CASEIRA, Antonio da Graça. *Contribuição assistencial. Cláusula em Dissídio Coletivo. Aspectos de nulidade e incompetência da Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 103, 1984.
12. CATHARINO, Jose Martins. *A contribuição confederativa sindical aspectos principais*. São Paulo: Repertorio Iob de Jurisprudência, v.2, n.8, 1992.
13. CATHARINO, José Martins. *A contribuição sindical e a constituição*. São Paulo: Revista de Direito do Trabalho, jul/set, 1992.
14. CRIVELLI, Ericson. *Democracia sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2000.
15. DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.
16. FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Contribuição sindicais e liberdade sindical*. Belém: Revista do TRT 8ª Região, v. 31, n. 60, jan/jun, 1998.

17. FRENCH, John D. *Afogados em leis. A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. Tradução Paulo Fontes. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
18. GALANTINO, Luisa. *Diritto sindacale*. 6ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996.
19. GHEZZI, Giorgio e ROMANGNOLI, Umberto. *Il diritto sindacale*. 3ª ed. Bologna: Zanichelli, 1992.
20. GIUGNI, Gino. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 1991.
21. GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica. Problemas e perspectivas*. São Paulo: LTr, 2005.
22. GOMES, Luiz Flávio. *Valor constitucional dos tratados de Direitos Humanos*. Disponível em http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=466&Itemid=45, acessado em 19 de junho de 2008.
23. GUGEL, Maria Aparecida, *Abordagem de alguns aspectos do sistema legal trabalhista dos estados unidos da América do norte na área do direito coletivo do trabalho função do national labor relations board*. Brasília: Revista do Ministério Público do Trabalho, n. 8, 1994.
24. HASSON, Roland. VILLATORE, *Direito do trabalho. análise crítica*. Marco Antônio César coord. Curitiba: Juruá, 2006.
25. HINZ, Henrique Macedo. *Cláusulas normativas de adaptação. Acordos e convenções coletivos como formas de regulação do trabalho no âmbito das empresas*. São Paulo: Saraiva, 2007.
26. <http://dre.pt/comum/html/crp.html>
27. <http://www.argentinamunicipal.com.ar/>
28. http://www.atarp.pt/pdf/prop_lei_cod_trab.pdf
29. <http://www.governo.it>
30. <http://www.igt.gov.pt/default.aspx>
31. <http://www.mj.gov.br>
32. <http://www.mre.gov.br>
33. <http://www.mtas.es>
34. <http://www.mte.gov.br>
35. <http://www.oit.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/index.htm>
36. <http://www.oitbrasil.org.br/index.php>

37. <http://www.pge.sp.gov.br>
38. <http://www.planalto.gov.br>
39. <http://www.stf.gov.br>
40. <http://www.trabajo.gov.ar/left/sindicales/bases.htm>
41. <http://www.tribunalconstitucional.es/>
42. <http://www.tst.gov.br>
43. <http://www.ugt.es/DatoBasico/lols2003.pdf>
44. <http://www.uol.com.br>
45. JACYNTHO, Patrícia Helena de Avila. *Análise da contribuição sindical à luz do projeto de emenda nº. 623/98*. São Paulo: Suplemento Trabalhista n. 113, 1999.
46. JOÃO, Paulo Sergio. *O fim da unicidade sindical com ou sem contribuição sindical*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 19, 2008.
47. JOÃO, Paulo Sergio. *O fim da unicidade sindical no Brasil*. In *Jornal Valor Econômico* - 03 de Janeiro de 2008 - pág. E2 - Caderno Legislação & Tributos.
48. JOÃO, Paulo Sergio. *Participação dos Trabalhadores nos Lucros das Empresas*. 1ª. ed. São Paulo: Editora Dialética, 1998.
49. KAUFMANN, Marcus de Oliveira. *Das práticas anti-sindicais às práticas anti-representativas. Sistema de combate e a tutela de representações coletivas de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2005.
50. LINDGREN ALVES, José Augusto. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.
51. LOMAS, Dorival Alcantara. *As contribuições sindicais são devidas por todos integrantes da categoria ou somente pelos associados de uma determinada entidade sindical*. Porto Alegre: Síntese Trabalhista, v.7, n.90, 1996.
52. MAGANO, Octavio Bueno. *Contribuição assistencial*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 75, 1988.
53. MARTINS, Angela Vidal da Silva. *Contribuição sindical e liberdade. Considerações sobre a Convenção 87 da OIT e a legislação brasileira*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhistas n. 59, 1986.
54. MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuição Confederativa*. São Paulo: LTr, 1996.
55. MARTINS, Sérgio Pinto. *Contribuições Sindicais. Direito comparado e internacional, constituições assistencial, confederativa e sindical*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

56. MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
57. MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>, acessado em 12/03/08.
58. MELO, Raimundo Simão de. *A contribuição assistencial sindical sob a nova ótica do Ministério Público do Trabalho e do Judiciário*. Curitiba: Genesis - Revista de Direito do Trabalho, v.4, n.19, 1994.
59. MELO, Raimundo Simão de. *Ainda sobre a contribuição sindical assistencial alguns esclarecimentos aos leitores da Genesis*. Curitiba: Genesis - Revista de Direito do Trabalho, v.4, n.24, 1994.
60. MELO, Raimundo Simão de. *Dissídio coletivo de trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.
61. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4-T, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.
62. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: ALTAS, 1999.
63. NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. *Compêndio de Direito Sindical*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2005.
64. NASCIMENTO, Amauri Mascaro do. *Problemas que dificultam a reforma sindical*. São Paulo: Revista LTr, n. 71, 2007.
65. Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.11, Editora Positivo: 2004.
66. OLIVEIRA, Fabio Leopoldo. *As fontes de custeio dos sindicatos e a Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 97, 1992.
67. PARANHOS, Adalberto. *O roubo da fala. Origens da ideologia do trabalhismo no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1999.
68. PASSOS, Edésio e SALVADOR, Luiz. *Fontes de custeio das entidades sindicais. Da contribuição confederativa e da extinção da contribuição sindical*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista n. 49, 1993.
69. PASSOS, Edésio. *Extinção da contribuição sindical*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, n. 019, 1993.
70. PIOVESAN, Flávia e GUIMARAES, Luiz Carlos Rocha. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial*. Disponível em

http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_racial.html, acessado em 9 de junho de 2007.

71. PIOVESAN, Flávia. *Direito à liberdade de reunião e associação*. Disponível em

http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_liberdadereuniao.html, acessado em 16/06/08.

72. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

73. POCHMANN, Márcio. *Relações de trabalho e padrões de organização sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.

74. RAMOS FILHO, Wilson. *A contribuição assistencial sindical sob uma certa ótica do Ministério Público do Trabalho e de uma parcela do Judiciário*. Curitiba: Genesis - Revista de Direito do Trabalho, v.4, n.21, 1994.

75. RAUPP, Eduardo Carangi. *O registro de entidades sindicais*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 292, 25 abr. 2004. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5127>, acessado em 11/10/06.

76. Recopilação das Decisões e Princípios do Comitê de Liberdade Sindical da OIT atualizados em 1996. Disponível em <http://white.oit.org.pe/sindi/general/documentos/decisiones.pdf>, acessado em 10/01/08

77. ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. *Direito do trabalho nos estados unidos: considerações sobre as bases do sistema norte-americano*. Disponível em www.unifacs.br/revistajuridica/edicao_janeiro2007/convidados/con3.doc, acessado em 25 /01/08.

78. RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Dogmática da liberdade sindical. Direito, política e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

79. ROMITA, Arion Sayão. *A (des) organização sindical brasileira*. São Paulo: Revista LTr., n. 71, 2007.

80. SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, n. 42, 1995.

81. SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, n. 72, 1995.

82. SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, n. 78, 1995.
83. SAAD, Eduardo Gabriel. *Temas trabalhistas*. São Paulo: LTr, Suplemento Trabalhista, n. 107, 1995.
84. SANTOS AZUELA, Hèctor. *Estudios de derecho sindical y del trabajo*. Ciudad Universitaria, México - D. F.: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, n. 107, 1987. Disponível em <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=915>, acessado em 11/10/06.
85. SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.
86. SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direitos humanos na negociação coletiva. Teoria e prática jurisprudencial*. São Paulo: LTr, 2004.
87. SANTOS, Enoque Ribeiro. *Direito Coletivo Moderno*. São Paulo, LTr, 2006.
88. SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Aspectos da atuação do Ministério Público do Trabalho em matéria sindical (EC. n. 45/2004) à luz dos princípios do Comitê de Liberdade Sindical da OIT*. São Paulo: Revista LTr, n. 70, 2007.
89. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
90. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
91. SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho nos países do Mercosul e Chile. Limites e possibilidades da democracia*. Disponível em http://www.fes.org.br/media/File/mundo_do_trabalho/liberdade_sindical_e_representacao_dos_trabalhadores_nos_locais_de_trabalho_nos_paises_do_mercosul_e_chile_2000.pdf, acessado em 26/01/08.
92. STÜMER, Gilberto. *A liberdade sindical na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
93. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1994.
94. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1987.

95. SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. v. 2. São Paulo: LTr, 2002.
96. TEIXEIRA, Jorge Régis F. *Liberdade sindical*. In *Curso de Direito Constitucional do Trabalho. estudos em homenagem ao professor Amauri Mascaro Nascimento*. Coord. Arion Romita. V. 2. São Paulo: LTr, 1991.
97. TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.
98. URIARTE, Oscar Ermida. *Liberdade Sindical: Normas internacionais, regulação estatal e autonomia*. In *Relações Coletivas de Trabalho. Estudos em Homenagem ao Ministro Arnaldo Süssekind*. João de Lima Teixeira Filho (Coord.). São Paulo: LTr.
99. VERDIER, Jean-Maurice. *Droit du travail. Syndicats et droit syndical*. Vol. I, tomo 5, Paris: Dalloz, 1987.
100. VILLA GIL, Luis Enrique de la. *Materiales para el estudio del Sindicato*. Madri: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1984.