

02 | Série Sindical



REFORMA SINDICAL

Reflexões para um novo modelo brasileiro

Francisco Gérson Marques de Lima

Francisco Gérson Marques de Lima

Doutor, Professor na Universidade Federal do Ceará,
Procurador Regional do Trabalho, Tutor do GRUPE-Grupo
de Estudos em Direito do Trabalho, membro fundador da
Academia Cearense de Direito do Trabalho

Reforma Sindical

Reflexões para um novo modelo brasileiro

Fortaleza, 2019

Título: Reforma sindical: reflexões para um novo modelo brasileiro

Conselho Editorial:

Francisco Gérson Marques de Lima (Doutor, Professor, PPGD-UFC), Coordenador

Francisco Meton Marques de Lima (Doutor, Professor, PPGD-UFPI)

Ivo Dantas (Doutor, Professor, PPGD-UFPE)

Sérgio Torres Teixeira (Doutor, Professor, PPGD-UFPE)

Regina Sonia Costa Farias (Mestre, Professora no Ceará)

Dados cadastrais: armazenados na Excola.

Esta obra comenta a Proposta de Emenda Constitucional nº 196/2019, referente à reforma sindical no Brasil. O texto normativo ainda se encontra em fase de discussão, pois a PEC não é definitiva.

Esta obra é publicada pela Excola Social, micro-empresa individual de Viviane Pessoa de Azevedo, unicamente na forma eletrônica e de acesso gratuito. Registro de prefixo editorial nº 65-81313.

Fica autorizada a citação, o download, o upload e a impressão sem fins lucrativos, para propósitos acadêmicos e de pesquisa, desde que seja citada a fonte. É vedada a comercialização da obra.

Edição, diagramação e publicação: Excola Social (editor), 2019

Foto da capa: Chess-2730034_1920, imagem de Felix Mittermeier, por Pixabay

Escola de Excelência em Formação Social, CNPJ 24.792.230/001-07

Rua Monsenhor Bruno, 1153, sala 1705, Aldeota

CEP 60.115-191, Fortaleza, Ceará, Brasil

Endereço eletrônico: www.excolasocial.com.br

Email: excolasocial@gmail.com

Telefones: (51 85) 3267-7597 | 98897-7566 | 9690-3869

Dados internacionais de catalogação da publicação na fonte (CIP)

Bibliotecária responsável: Ana Maria Camelo de Almeida — CRB 3 404

L732r Lima, Francisco Gérson Marques de.

Reforma sindical : reflexões para um novo modelo brasileiro / Francisco Gérson Marques de Lima. Fortaleza : Excola Social, 2019.

Série sindical, nº 02.

Publicação eletrônica: www.excolasocial.com.br

ISBN 978-65-81313-01-2

1. Direito Sindical - Brasil 2. Reforma Sindical - Brasil

CDD 341.640981

“A pauta sindical não deve ser prioritariamente a pauta dos sindicatos e de suas diretorias, mas, essencialmente, a pauta dos seus representados” (*Gérson Marques*).

“Todas as formas de governo caem diante da necessidade por pão. Para o homem com uma família faminta o pão está em primeiro lugar, antes de seu sindicato, de sua pátria, de sua religião” (*John L. Lewis*).

SUMÁRIO

Apresentação	7
---------------------------	---

Capítulo 1: Pluralidade sindical a caminho

1. Tempos de pluralidade	11
2. Conclusões parciais do capítulo.....	20

Capítulo 2: Propostas de Emendas à Constituição

1. Introdução:	23
2. PEC 71/1995, Deputado Jovair Arantes (PSDB/GO):.....	25
3. PEC 102/1995, Deputado Luiz Carlos Hauly (PP/PR):	26
4. PEC 247/2000, Deputado Glycon Terra Pinto (PMDB/MG):.....	27
5. PEC 252/2000, Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP):	28
6. PEC 314/2004, Deputado Ivan Valente (PT/SP)	31
7. PEC 369/2005, Poder Executivo/Ricardo Berzoini, (PT/SP).....	34
8. PEC 426/2005, Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):	37
9. PEC 305/2013, Deputado Augusto Carvalho (CIDADANIA/DF)..	38
10. PEC 179/2015, Deputado Ricardo Izar (PP/SP).....	39
11. PEC 277/2016, Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM/BA)	40
12. PEC 196/2019, Deputado Marcelo Ramos (PL/AM).....	42
13. Conclusões parciais do capítulo.....	43

Capítulo 3: PEC 196/2019, no cenário sindical

1. Resumo da PEC 196/2019.....	45
2. Texto da PEC 196/2019 e sua votação na CCJC:.....	47
3. Os desafios da PEC 196 e o cenário sindical.....	51
4. Estratégias legislativas das Centrais e das Confederações.....	55
5. Comentários ao texto da PEC 196/2019	62
5.1. Introdução à PEC 196/2019.....	62
5.2. Registro sindical	64
5.3. Modelo de representação sindical	65
a) Entidades sindicais	65
b) Modelo de representação	67
5.4. Negociação coletiva	69
6. Críticas gerais à PEC 196/2019	72

Capítulo 4: Conceitos sindicais

1. Revisitando conceitos	75
2. Representação	76

3. Legitimidade.....	78
4. Representatividade	81
4.1. Compreensão de representatividade.....	81
4.2. Critérios definidores de representatividade:	85
5. Conclusões parciais do capítulo	88
Capítulo 5: Haverá um sindicalismo à brasileira?	
1. Cenário de mudanças.....	89
2. Balizas para a reestruturação dos sindicatos	92
3. Conclusões parciais do capítulo	99
Conclusões gerais	101
Referências bibliográficas	105

APRESENTAÇÃO

Esta é uma obra com finalidade específica e prazo de revisão pré-concebida.

De fato, o texto aqui elaborado tem natureza provisória, porquanto analisa um tema em construção, no Brasil: a Reforma Sindical. Esta precariedade da abordagem se dá no momento em que tramita no Congresso Nacional projetos de reorganização do sindicalismo brasileiro, ao lado de uma permanente transformação na legislação em Direito do Trabalho e contínuas mudanças nas relações laborais. Por isso, há muitas variáveis a considerar, algumas das quais se encontram aqui contempladas.

Rever o tema neste instante é importante para a democracia e para o amadurecimento dos debates, além das contribuições acadêmicas e doutrinárias, pelas quais se antecipam reflexões jurídicas e formas hermenêuticas de compreensão de algumas propostas de normas em tramitação no Legislativo. Neste sentido, é preciso antever quais as possibilidades de interpretação desses textos, o que alertará o legislador na hora de redigir suas propostas ou as transformar em textos definitivos.

A Hermenêutica Jurídica é a ciência que estuda os métodos e as técnicas de interpretação e de aplicação das normas, esclarecendo-as e tornando-as razoáveis, atuais e sistemáticas. E, no plano hermenêutico, a *mens legislatoris* (a vontade ou a intenção do legislador) não é conclusiva nem definitiva para a aplicação da lei, porquanto a *mens legis* (o espírito da lei em si) é predominante. Note-se a passagem entre o que o legislador **pensou**, o que ele **disse** efetivamente e o que e como será **entendido**. Nestas etapas, poderá haver séria transmutação de texto, de sentido, de intenção, ora para melhor, ora nem tanto.

Então, os autores de um Projeto de Lei (PL) ou de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) devem ficar atentos a este fenômeno, consistente na passagem da **formulação** do texto normativo para o plano de sua **pós-aprovação**, que é a sua aplicação fática, a eficácia social. Afinal, a intenção do legislador ou os propósitos que ele almeje alcançar podem não ser muito claros e, portanto, levar o hermenauta, depois, a uma direção completamente diferente, talvez até contrária ao que pensara o legislador.

A lei se torna um produto autônomo dos seus autores, mesmo que a interpretação **histórica** (a causa e a evolução da proposta originária, até sua aprovação final) ou o **originalismo constitucional** (os debates no Legislativo, sobre a alteração da Constituição) sejam técnicas auxiliares à hermenêutica concretizadora. Deveras, depois de aprovado um texto normativo, ele enfrentará o problema de sua aplicação, o que envolverá os vários processos de interpretação, judiciais e não judiciais, e a compreensão dos órgãos e agentes que lhe darão eficácia, tarefa que deverá contar com os subsídios da Hermenêutica. E, às vezes, a interpretação apropriada se afasta consideravelmente da intenção do legislador, chegando, excepcionalmente, a ser *contra legem*, uma técnica admitida eventualmente quando o texto legal contradiz ao argumento histórico e à comprovada intenção do legislador, ou à atualização da norma, único mecanismo de atender ao propósito maior da função legislativa e da regulação social. Ou o intérprete vislumbra no texto aspectos ou uma dimensão não percebidos pelos seus autores; ou, ainda, precisará adequar o texto aos princípios constitucionais, hierarquicamente superiores às regras jurídicas, ou a princípios gerais do Direito.

De seu turno, apontar, por antecipação, as várias facetas que um PL ou uma PEC podem apresentar no futuro, se aprovados, é um trabalho de grande colaboração que a academia e os teóricos do Direito podem oferecer ao legislador, proporcionando os ajustes, os acréscimos e as supressões ao texto original e

a formulação de emendas que se sucederão na tramitação legislativa (emendas supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas, aditivas ou de redação).

Considerando a relevância da Reforma Sindical e a importância, por exemplo, da **PEC 196/2019**, referente ao tema, o presente estudo vem se propor a contribuir tecnicamente para seu aprimoramento, apontando eventuais lacunas (que poderão ser colmatadas), antinomias normativas (que poderão ser harmonizadas), dubiedades (que poderão ser esclarecidas), aspectos de grandes acertos (e, por isso, merecem ser mantidos ou aprimorados) etc. Não que este trabalho consista em anotações ao pé de página da referida PEC ou comentários a qualquer outro texto normativo em tramitação no Congresso Nacional. Mas, sim, que, partindo dos projetos mais viáveis em tramitação, consiste em análises de seus textos e das ideias elaboradas por trás deles, para extrair o que possuem de comum, qual a tendência do legislador e quais as possíveis incursões no contexto que começa a se desenhar no horizonte sindical.

É relevante informar, todavia, que esta é uma obra acadêmica, não é uma peça de defesa de interesses de correntes sindicais. Afinal, seria muito discutível qualquer manifestação de tendência a uma ou outra corrente sindical, ante as divergências que correm neste campo, cada qual com suas justas razões e seus naturais desacertos. De fato, enquanto tramitam no Congresso Nacional propostas visando a uma profunda reforma sindical, as Centrais Sindicais e as Confederações nacionais de trabalhadores entram em rota de colisão entre si, formando dois blocos que se atrapalham mutuamente, arrastando consigo os órgãos de assessoramento sindical (DIEESE e DIAP), os quais demonstram diferentes pontos de vista sobre a estratégia de atuação e o modelo que se pretende criar. Uma divisão, aliás, nada salutar, sobretudo quando o movimento sindical se encontra na mira do Governo, disposto a desferir mais uma mudança na sua organização e, provavelmente, na sua sobrevivência.

A principal construção legislativa, em trâmite no parlamento brasileiro, atualmente, é a PEC 196/2019, chamada de “PEC das Centrais” porque foi elaborada por um grupo de centrais sindicais e submetida ao deputado Marcelo Ramos, que a apresentou à Câmara de Deputados em 11.11.2019. Referida PEC visa alterar o art. 8º da Constituição Federal de 1988 e se antecipa a uma anunciada reforma sindical a ser encaminhada pelo Governo Federal, o mesmo que vem modificando continuamente as estruturas legais das relações de trabalho. Por isso, as presentes considerações darão maior atenção a esta PEC.

Seguem, assim, estas primeiras considerações, cientes de que existem muitas variáveis que poderão influenciar decisivamente na condução e aprovação das propostas de alteração do modelo sindical, especialmente pela PEC 196/2019, a qual está sujeita a emendas, a rejeição parcial ou integral, ou a complementação por anteprojeto que venham a descaracterizar seu texto originário. E ditas variáveis, quando emanadas, poderão provocar resultados completamente diferentes ao que ora se anota.

Tenham, pois, uma boa leitura.

Capítulo 1

PLURALIDADE SINDICAL A CAMINHO

1. Tempos de pluralidade

O modelo sindical brasileiro é erguido, há décadas, na unicidade sindical, sistema pelo qual a legislação impõe a representação laboral por sindicato único, gerando o “monopólio de representação”. Outra especificidade histórica, no Brasil, é que a representação sindical se dá na modalidade “por categoria”, rejeitando-se a representação por empresas, por setor econômico e por ramo de atividade, conforme consagrado no art. 8º da Constituição brasileira de 1988, em vigor:

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

I – (...);

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”.

Existe resistência de parte considerável do sindicalismo brasileiro à pluralidade, por entender que ela, na prática,

enfraqueceria os sindicatos e comprometeria a luta concentrada em defesa dos trabalhadores, ante a pulverização e o surgimento de miríades de novos sindicatos, muitos sem nenhuma expressividade ou sem a devida representatividade, com grande possibilidade de ficarem nas mãos dos empregadores.

Segundo Ajuricaba da Costa e Silva, o Brasil já vivenciou a experiência da pluralidade, no século XX. No II Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho, apresentado em 17.10.1987, em São Paulo, o então Ministro do TST-Tribunal Superior do Trabalho, antevendo a redação que seria dada ao art. 8º da Constituição de 1988, sobre a organização sindical, observou:

“Afora os dois períodos de liberdade e pluralidade sindical, o primeiro de 1906 a 1931, durante o qual vigorou o Decreto-Lei 979/1903, que fazia exigências mínimas para a organização de um sindicato, e o segundo, mais efêmero, de 1934 a 1937, no qual o sindicalismo passou a ser regido pelo Decreto 24.964/73 e pela Constituição Federal do mesmo ano, prevaleceu, no Brasil, o sistema legal do sindicato único obrigatório, subordinado ao Ministério do Trabalho, de cuja autorização depende para seu reconhecimento legal e regular funcionamento.”¹

¹ SILVA, José Ajuricaba da Costa e. Unidade e Pluralidade Sindical, in https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/72697/005_silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 54, acessado em 06.11.2019.

Na verdade, o Decreto-Lei a que se refere o autor é o Decreto-legislativo nº 979, de 06.01.1903, cujos arts. 1º e 2º dispunham:

“Art. 1º. É facultado aos profissionais da agricultura e industrias ruraes de qualquer genero organizarem entre si syndicatos para o estudo, custeio e defesa dos seus interesses.

Art. 2º. A organização desses syndicatos é livre de quaesquer restrições ou onus, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartorio do Registro de hypothecas do districto respectivo, com a assignatura e responsabilidade dos administradores, dous exemplares dos estatutos, da acta, da instalação e da lista dos socios, devendo o escrivão do Registro enviar duplicatas á Associação Commercial do Estado em que se organisarem os syndicatos.”

A compulsoriedade do sindicato único, 'da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial', foi estabelecida na legislação brasileira, pela primeira vez, através do Decreto 19.770/31, e restabelecida pelo Art. 138, da Constituição Federal de 1937, depois regulamentado pelo DL 1402/39 e, finalmente, pelo Art. 516, da CLT (DL 5452)."²

A Constituição Federal de 1934 era expressa sobre a adoção da pluralidade sindical no Brasil, ao dispor, verbis:

"Art. 120. Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Paragrapho unico. A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos."

Pela Constituição de 1937, observa Campos Batalha, estabeleceu-se "o sindicalismo unitário, monolítico, vinculado ao Poder Público, fazendo dos representantes sindicais instrumentos da política governamental e criando a tradição dos denominados 'pelegos' do sindicalismo."³ Este modelo varou as

² O Decreto nº 24.964/73, mencionado pelo autor, é, na verdade, o Decreto nº 24.694/34, cujo art. 5º, I, impunha como requisito para constituição e reconhecimento dos sindicatos profissionais "a) reunião de associados de um e outro sexo e maiores de 14 anos, que representem, no mínimo, um terço dos empregados que exerçam a mesma profissão e na respectiva localidade, identificados nos termos do art. 38". O mencionado art. 38 estabelecia que "sómente poderão sindicalizar-se os empregados que possuírem carteira profissional expedida de acordo com a legislação federal vigente". Interessante era a dicção do art. 39: "Os sindicatos reconhecidos nos têmos dêste decreto adquirem a condição de pessoas jurídicas, independentemente de quaisquer outras formalidades legais".

³ BATALHA, W. S. Campos. *Sindicatos, sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992, p. 38.

O art. 138 da Constituição de 1937 estabelecia: "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

Constituições subseqüentes, inclusive à de 1988, com a unicidade sindical expressa no seu art. 8º, 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”*.

A Convenção 87-OIT, de 1948, referente à liberdade sindical e, dentro dela, à pluralidade sindical, é uma das convenções fundamentais desse organismo internacional, tendo sido ratificada por 155 países, até o fechamento deste opúsculo. Conforme se percebe do site da OIT, quase todos os países das Américas e grande número dos de outros continentes a ratificaram, a saber:

1. Na *América do Sul*, ratificaram-na onze dos doze países: Argentina (1960), Bolívia (1965), Chile (1999), Colômbia (1976), Equador (1967), Guiana (1967), Paraguai (1962), Peru (1960), Suriname (1976), Uruguai (1954) e Venezuela (1982). O Brasil é o único país que ainda não a ratificou.
2. Nas *Américas Central e do Norte*, também ratificaram a Convenção 87-OIT: Canadá (1972), Costa Rica (1960), Cuba (1952), El Salvador (2006), Haiti (1979), Honduras (1956), México (1950), Nicarágua (1967), Panamá (1958) e República Dominicana (1956).
3. Merece registro a ratificação feita por *países de outros continentes*, dos quais ora se destacam: Alemanha (1957), Austrália (1973), Bélgica (1951), Dinamarca (1951), Espanha (1977), Filipinas (1953), França (1951), Grécia (1962), Irlanda (1955), Israel (1957), Itália (1958), Japão (1965), Portugal (1977), Reino Unido (1949), Federação da Rússia (1956), Suécia (1949), Suíça (1975), Suriname (1976), Uganda (2005) e outros.⁴

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 do poder público”.

⁴ Fonte: OIT, in <https://www.ilo.org>, acessado em 06.11.2019.

Nem todos os países que deixaram de ratificar a Convenção 87-OIT adotam a unicidade, já que subscrevê-la não é requisito para a opção a ser implementada internamente. Um caso curioso é o dos Estados Unidos, país que ratificou pouquíssimas convenções da OIT, encontrando-se a Convenção 87 entre as não ratificadas. Os EUA, no entanto, mesclam o pluralismo com a unicidade, adotando um modelo de exclusividade na representação negocial, conforme anota Ricardo José Macedo de Brito Pereira:

“Os sindicatos nos Estados Unidos da América são livres e têm assegurados os direitos de criação e filiação, sem interferências. Porém, a negociação coletiva (*collective bargaining*) é regrada. Os sindicatos atuam para angariar um percentual mínimo de trabalhadores em empresas ou setores de empresas em que há similitude de condições de trabalho, denominados unidades de negociação (*bargaining unit*). Comprovado esse percentual mínimo é realizada uma eleição pela *NLRB* na qual o sindicato deverá obter a maioria de votos dos trabalhadores em uma unidade de negociação. Alcançando a maioria de votos, o sindicato passa a ter a exclusividade para a negociação coletiva e celebração de acordo coletivo (*collective agreement* ou *collective labour agreement* ou *collective bargaining agreement*) naquela unidade de negociação. O acordo coletivo que resultar da negociação alcançará todos os trabalhadores da unidade, filiados ou não ao sindicato. Nesse aspecto, a estrutura sindical norte-americana mescla características da pluralidade e da unicidade sindical. As condições de trabalho dos trabalhadores beneficiados por acordos coletivos são significativamente melhores do que as dos demais trabalhadores.”⁵

⁵ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Brito. Estrutura e organização sindicais nos Estados Unidos da América. In *In Forma Sindical*, ano I, nº 06, abril. Fortaleza: Excola editor, 2019, p. 19.

A partir desta constatação, vê-se que o Brasil está no rol das exceções à pluralidade sindical. Por tradição, o país tem adotado a unicidade, sobretudo com o Governo Vargas e a edição da CLT. Dos anos 1990 em diante, cresceu a pressão para que o Brasil encampe a pluralidade.

Na prática, enquanto a legislação não a adote expressamente, o sindicalismo se deparou com a pulverização sindical, surgindo a ideia de especialidade ou especificidade, em que os sindicatos mais específicos têm prioridade de representação sobre os mais genéricos; nas entidades de cúpula, a unicidade foi quebrada expressamente, com o aval do Ministério do Trabalho, apesar de a Constituição ter dito que a unicidade se dá “em qualquer grau”. Surgiram as confederações e as federações de grife, distinguindo-se conforme a Central a que se filiem. Exemplos:⁶

⁶ A CNPL-Confederação Nacional das Profissões Liberais questionou a criação superveniente da CNTU-Confederação dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados, tendo o TST reconhecido que a unicidade se aplica, também, às entidades de grau superior, priorizando, então, o critério cronológico (TST, RR 124-39.2011.5.10.0019, Rel. Cláudio Brandão, j. 08.04.2014). Constatou da ementa: “Não se discute, repita-se, a possibilidade de uma categoria eclética se desmembrar para dar origem a outra menor e mais específica, capaz de atender com maior precisão os interesses de seus integrantes. Todavia, é preciso que todas as entidades atingidas pelo desmembramento sejam pelo menos convidadas a participar do processo de deliberação. Na hipótese dos autos, é certo que a representatividade da CNTU não se limita às federações que decidiram pela sua formação. Invade, ao contrário, o âmbito representativo da agravada, sem que haja prova ou mesmo indício de que as outras federações atingidas tenham tido a oportunidade de se manifestar acerca da dissociação. Tampouco existe o relato de que tenha havido algum procedimento de validação da deliberação dos dissidentes pelos demais integrantes do ente originário que, como visto, poderão ter sua representatividade alterada pelo desmembramento. Inviável, portanto, reconhecer validade à previsão estatutária oriunda da vontade das federações dos engenheiros, dos nutricionistas e dos economistas, no sentido de que a confederação por elas criada tem legitimidade para representar a categoria das profissões liberais de nível universitário regulamentadas. Recurso de revista de que não se conhece.”

(1) **CNM**-Confederação Nacional dos Metalúrgicos, da CUT (fundada em 1992), e **CNTM**-Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, ligada à Força Sindical (fundada em 1988);

(2) **CNQ**-Confederação Nacional do Ramo Químico, entidade profissional criada por ramo de atividade econômica, vinculada à CUT (fundada no Congresso de 1992), e **CNTQ**-Confederação Nacional dos Trabalhadores no Ramo Químico (fundada no Congresso de 2006);

(3) **CONTRAF-CUT**, Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro da CUT (criada em 2006), e **CONTEC**-Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (fundada em 1958), ambas representando, essencialmente, os trabalhadores bancários;

(4) **CONTRACS**-Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços, vinculada à CUT (fundada em 1993, organizada por ramo de atividade), e **CNTC**-Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (fundada em 1946).

Percebe-se, destes exemplos, que a pluralidade vem se instalando paulatinamente, sem contar o modo como ela surge pelo exacerbado critério da especificidade, que contraria a agregação e, não raramente, gera entidades nanicas, desprovidas de representatividade significativa. Ante esta realidade que vai se impondo à margem da lei, a pluralidade viria legitimá-la, legalizá-la e trazer novas discussões de cunho mais liberal. A par desta verificação jurídica, ainda reina a dúvida se o Brasil está, efetivamente, preparado para a pluralidade.⁷

No entanto, adotar a pluralidade não depende da ratificação da Convenção 87-OIT, em razão da soberania ínsita a cada país

⁷ Não obstante a discussão sobre a aptidão para a pluralidade, é de se duvidar, também, se o Brasil historicamente tem sabido fazer bom uso da unicidade.

de organizar seu modelo sindical.⁸ O que se tem percebido, por outro lado, é que a ratificação da Convenção 87-OIT não implica que todos os países ratificantes possuam um só modelo de pluralidade a implementar. De fato, a pluralidade sindical é utilizada diferentemente no Chile, na Argentina, na Itália. Ou seja, na pluralidade, há vários caminhos e modos de exercê-la. O contrário, porém, não é possível juridicamente: um país ratificar a Convenção 87 e, no entanto, adotar internamente a unicidade sindical. Caso isso ocorresse, ensejaria a instauração de procedimento na OIT, em virtude do descumprimento na norma internacional ratificada.

Há tempos, a OIT insiste para que o Brasil ratifique a Convenção 87, cuja espinha dorsal é a pluralidade sindical. É suficiente, à guisa de ilustração, transcrever trecho da conclusão a que o Comitê de Liberdade Sindical chegou no caso nº 2739, resultante de queixa apresentada pelas centrais sindicais em 2009, contra o Governo brasileiro, especialmente o Ministério Público do Trabalho: “*c) o Comitê invita o Governo a que considere tomar as medidas necessárias para ratificar a Convenção nº 87*”. Então, a implementação da pluralidade sindical, neste momento, seria um importante passo ao encontro do modelo de liberdade sindical apregoadado pela OIT.

No Brasil, a ideia de implantar a pluralidade se torna cada vez mais crescente. O Presidente Bolsonaro anunciou, no início de 2019⁹ e em meados do mesmo ano, na grande mídia, que

⁸ Os Estados Unidos não ratificaram a Convenção 87-OIT. No entanto, adotam um modelo peculiar de pluralidade sindical, conforme se verá em páginas posteriores.

⁹ Antes mesmo da eleição de 2018, a equipe de Jair Bolsonaro declarou que “para colocar em prática uma das medidas previstas no plano de governo no campo econômico, precisaria até aprovar no Congresso Nacional uma Proposta de emenda à Constituição (PEC) para pôr fim à unicidade sindical. Atualmente, é proibido o estabelecimento de mais de um sindicato representativo de uma categoria na mesma cidade. O intuito de Bolsonaro é criar concorrência entre sindicatos para melhor representar os empregados.” (PSL pretende permitir mais de um sindicato por categoria em cada cidade,

promoveria uma modificação no modelo sindical brasileiro. Uma das mudanças seria, exatamente, a implantação da pluralidade sindical, assunto confiado ao GAET-Grupo de Altos Estudos do Trabalho.¹⁰ Em março de 2019, o Secretário Especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, publicou em seu *twitter* que a pluralidade é “imprescindível para termos de fato liberdade sindical em nosso país”.¹¹

O próprio STF-Supremo Tribunal Federal, ao julgar a alegada inconstitucionalidade da Lei nº 13.467/2017, na parte referente à contribuição sindical (ADI 5794-DF, Min. Red. Luiz Fux, j. 29.06.2018), criticou o modelo sindical brasileiro, tendo o Min. Luís Roberto Barroso feito um apelo para que o Congresso Nacional mudasse o modelo sindical, de forma a permitir que “empregados e empregadores possam escolher o sindicato que melhor represente seus interesses”. Em outras palavras, o apelo é para que o legislador implemente a pluralidade.

Conforme se verá em capítulo próprio, várias Propostas de Emenda à Constituição, desenterradas pelo Congresso, adotam a pluralidade. Seguindo a torrente, a PEC 196/2019, chamada de “PEC das Centrais”, também se propõe a implementar referido modelo, em substituição à unicidade.

in https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/20/interna_politica,713914/psl-quer-permitir-mais-de-um-sindicato-por-categoria-em-cada-cidade.shtml, matéria de Ingrid Soares, datada de 20 out. 2018, acessado em 15 dez. 2019).

¹⁰ O Grupo de Altos Estudos do Trabalho (GAET) foi constituído pela Portaria nº 1.001/2019, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia, com o objetivo “de avaliar o mercado de trabalho brasileiro sob a ótica da modernização das relações trabalhistas e matérias correlatas”. Veja-se: Governo Bolsonaro quer mudar regras sindicais em nova reforma trabalhista, in <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/politica/2019/08/700874-governo-bolsonaro-quer-mudar-regras-sindicais-em-nova-reforma-trabalhista.html>. Matéria de 30.08.2019, acessada em 18 dez. 2019.

¹¹ Cfr. Governo quer concorrência entre sindicatos, acabando com unicidade, in <https://www.infomoney.com.br/carreira/governo-quer-concorrenca-entre-sindicatos-acabando-com-unicidade/>, matéria Paula Zogbi, de 07.03.2019, acessada em 17 dez. 2019.

2. Conclusões parciais do capítulo

Sem entrar no mérito da disputa existente entre pluralidade e unicidade, nas vantagens e desvantagens de ambas, constata-se claramente que o regime plural é o que predomina nos países membros da OIT e na civilização ocidental, encontrando-se o Brasil no rol das exceções.

De seu turno, os ventos sopram em favor da implantação da pluralidade no Brasil, o que exige a alteração do art. 8º da Constituição, sendo recomendável, ainda, que se faça o debate sobre qual sistemática seja mais apropriada à realidade nacional. Mesmo as entidades contrárias ao regime de pluralidade precisam participar dos debates atuais, a fim de compreenderem as repercussões do pluralismo verde e amarelo e como poderão sobreviver a ele. Estrategicamente, fugir do debate é deixar que outros sujeitos façam as modificações a seu talante e, no caso de efetiva implementação da pluralidade, submeter-se a regras que impliquem adaptações imediatas. Quem não tiver se preparado para elas, pode não sobreviver aos novos desafios.¹²

Reconhece-se que o debate chega aos trabalhadores e empregadores em um momento de retirada de direitos trabalhistas e de enfraquecimento do sindicalismo, o que

¹² Historicamente, os sindicatos brasileiros resistiram a qualquer discussão sobre a **contribuição compulsória**, mesmo ante as várias sinalizações provenientes dos Tribunais (sobretudo TST e STF), da OIT e da opinião pública. O tema era intocável e sagrado. Em 2017, o Congresso Nacional aproveitou a recusa ou a falta de debates e implantou unilateralmente o modelo de contribuições voluntárias (Lei nº 13.467/2017), pegando, assim, muitas entidades despreparadas, que tiveram de fechar suas portas ou amargar sérias dificuldades financeiras. Já que os sindicatos não aceitavam discutir o assunto, o Congresso o tocou adiante por sua própria conta – e da pior maneira possível, porque não admitiu nenhum período de transição. Esta experiência deve servir de aprendizado para os sindicatos não fugirem do debate sobre a pluralidade, mesmo que não concordem com ela. O erro do passado não deveria se repetir.

influenciará no modelo que se pretenda implantar. Este debate poderia (e deveria) ter sido feito antes, há alguns anos, mas não aconteceu, ante a resistência das entidades sindicais brasileiras. Então, agora, é preciso encarar o desafio com maturidade, união e inteligência.

Há três estágios a considerar nesta breve conclusão parcial: **(a)** a pluralidade sindical é mais compatível com o regime de liberdade do que a unicidade; **(b)** a implantação da pluralidade não deveria vir neste momento tão conturbado e com sindicatos enfraquecidos, sem condições de contribuir efetivamente para um debate democrático e igualitário; **(c)** no entanto, tendo o Governo e o Congresso Nacional colocado o tema na pauta do dia, é preciso discuti-lo, mesmo que seja no sentido de encarar esta postura como um plano “B” à contrariedade que os defensores da unicidade tenham de fazer.

Capítulo 2

PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

1. Introdução:

O modelo sindical brasileiro, como normalmente acontece nos demais países, está estruturado na Constituição Federal. A legislação ordinária complementa a Constituição, tratando de questões mais concretas e de aspectos que não são próprios do Texto Constitucional.

No caso do Brasil, o art. 8º, CF, é o artigo central do Direito Coletivo do Trabalho, especialmente de um setor dele, o sindical. Então, qualquer modificação no modelo sindical brasileiro terá de passar por uma alteração da Constituição Federal, o que se dá por meio de **PEC-Proposta de Emenda à Constituição**, cujo processamento ocorre no Congresso Nacional, sem a submissão a veto ou a sanção do Presidente da República. Este afastamento do Executivo nas PECs não impede que ele provoque o Congresso Nacional, mediante o envio de textos propositivos, nem que exerça influências políticas na sua aprovação ou desaprovação.

O modelo sindical atualmente vigente no Brasil pouco sofreu modificação em sua essência, de 1943 (ano da edição da CLT) para cá. Mesmo tendo havido revoltas nesse período, com mudanças profundas, por exemplo, no sistema político, em meio a períodos de democracia, a golpes de Estado e a ditaduras, o modelo sindical resistiu e não foi tocado intimamente. Nesses

anos, continuou-se a adotar a unicidade, a contribuição compulsória e a representação por categoria, mesmo com algumas raras ressalvas a sindicatos por empresas, sistemática que se admitia antes da CF/88. A modificação considerável se deu na CF/88, que retirou o Estado da organização sindical, cessando o estatuto padrão e tornando o registro sindical um expediente formal, a propósito do qual não se daria mais o juízo de conveniência política. A vedação constitucional à intervenção e à interferência ampliou a liberdade sindical, mas não mexeu na essência cultural dos sindicatos nem na sua práxis.

Mas, de 1988 até os anos atuais, muita coisa mudou na realidade laboral, como as relações de trabalho, a organização empresarial, a legislação civil e trabalhista, o trabalho em plataformas, a indústria 4.0 e os anseios dos trabalhadores. O capital se empoderou e o discurso do sindicalismo se tornou arcaico, superficial e pouco convincente, embasado numa estrutura carcomida e em rotinas antiquadas, que não atraem os representados. Em muitos casos, o tema da liberdade sindical significou intocabilidade das diretorias sindicais. Paralelamente, houve um descuido na formação política dos trabalhadores, que se alienaram e passaram a ter desejos imediatistas e apenas materialistas. O **sindicalismo de resultados**, imediatista e materialista, ganhou força. Ao menos momentaneamente.

Depois de modificar a legislação infraconstitucional do trabalho (Lei nº 13.467/2019), os congressistas entendem que é chegada a vez de alterar o modelo sindical. Neste desiderato, reanimam velhas PECs, desarquivam-nas e apresentam outras ou trazem propostas complementares.

A **PEC 196/2019**, resultante de uma frente formada por Centrais Sindicais, é a que mais chamou a atenção no final de 2019, tendo recebido a devida procedimentalização, ainda não concluída no momento do fechamento desta edição. Mas várias outras tramitam no Congresso Nacional. Este capítulo se destina a elas.

Da análise da movimentação legislativa destas PECs percebe-se que elas foram arquivadas e desarquivadas várias vezes. E que o derradeiro desarquivamento se deu em fevereiro/2019, na gestão do novo Governo federal e sob o novo mandato dos congressistas, o que pode ser sintomático da nova compreensão de direito social instalado sob a nova legislatura e a Presidência da República.

Segundo o art. 60, § 2º, da Constituição Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) *“será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”*. Vale dizer, haverá dois turnos de votação na Câmara e dois turnos no Senado, necessitando-se, em cada uma das Casas Legislativas, de quórum mínimo de 3/5, ou seja, 308 deputados e 49 senadores, haja vista que a Câmara é composta de 513 membros, enquanto o senado possui 81 integrantes.

2. PEC 71/1995, Deputado Jovair Arantes (PSDB/GO):

Uma das mais antigas, após a CF/88, é a PEC 71/1995, que tramita no Congresso Nacional há mais de duas décadas, e tem outras seis propostas conexas a ela apensadas (PEC 102/1995; PEC 247/2000; PEC 252/2000; PEC 305/2013; PEC 179/2015; PEC 277/2016).¹³

A PEC 71/1995, apresentada pelo Deputado Jovair Arantes e tendo como relator o Deputado Gilson Marques, visa modificar o atual inciso IV, do art. 8º, CF, que passaria a ter a seguinte redação:

¹³ Sugestão para acompanhamento da tramitação dessas PECs: In https://www.diap.org.br/images/stories/projetos_sindical.pdf, acesso 19 dez. 2019.

“IV – é vedada a fixação de qualquer contribuição compulsória dos não filiados a associação, a sindicato ou a entidade sindical”.

Veja-se a singeleza da PEC: visa alterar o texto constitucional simplesmente para acabar com a contribuição compulsória dos não filiados. *A contrario sensu*, os filiados estariam obrigados a contribuir para suas entidades, o que é natural em qualquer entidade associativa. Os demais incisos do art. 8º permaneceriam com sua redação originária.

A esta PEC foram apensadas outras, conforme se comentará na sequência.

3. PEC 102/1995, Deputado Luiz Carlos Hauly (PP/PR):

A PEC 102/1995, após arquivada e desarquivada várias vezes (o último desarquivamento foi em 19.02.2019), restou apensada à PEC 71/95, propondo-se a modificar o art. 8º, CF, nos seguintes termos:

“Art. 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 – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais de seus representados, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

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

IV – é obrigatória a participação dos sindicatos nas

negociações coletivas de trabalho;

V – o aposentado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VI – 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.”

Esta proposta elimina a unicidade sindical, acaba com a obrigatoriedade das contribuições e limita a representação sindical apenas aos “representados”, isto é, aos “filiados”. Esta limitação é justificável, considerando que o modelo proposto é o de pluralidade sindical, cuja característica é, exatamente, a de representação apenas dos sócios.

4. PEC 247/2000, Deputado Glycon Terra Pinto (PMDB/MG):

Esta PEC almeja alterar o art. 8º, CF, unicamente no seu inc. IV, que passaria a reger nestes termos:

“IV – é vedada a instituição de qualquer contribuição compulsória para os não filiados a sindicato ou entidade sindical e o desconto em folha de pagamento de qualquer contribuição devida ao sindicato quando não houver autorização expressa do empregado.”

Nota-se a insistência de parlamentares em acabar com a obrigatoriedade da contribuição sindical. No caso em tela, a PEC

visa a proibir a instituição de contribuição compulsória, o que significa uma vedação ao legislador ordinário e às assembleias. Quanto ao desconto em folha, também propõe a proibição, mas é de se entender que os filiados, ao se associarem à entidade sindical, automaticamente se obrigam às regras estatutárias, inclusive à autorização para o desconto em folha de pagamento.

5. PEC 252/2000, Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP):

Inspirada no pensamento então corrente na CUT-Central Única dos Trabalhadores, a PEC foi apresentada no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003, dois mandatos). Mas foi arquivada. Ocorrendo idas e voltas, o desarquivamento mais recente foi em 19.02.2019.

O texto da PEC não faz referência ao registro cartorário na fundação de entidade sindical nem se refere ao registro no Ministério do Trabalho (ou seu equivalente). Dá a entender que se aproxima do modelo italiano, com pluralidade sindical, dispensa de formalidades perante o Estado para aquisição da personalidade sindical e reconhecimento de entidades de fato, assim entendidas aquelas que não se registraram no cartório de constituição de pessoas jurídicas. A dispensa de registro cartorário é de difícil incorporação ao sistema brasileiro, escudado na história formalista lusitana.

A proposta é mais longa do que as anteriores, mas mantém a linha geral de proibir a contribuição compulsória. Até permite a instituição de contribuições por assembleias, mas veda sua compulsoriedade, além de substituir a contribuição para o sistema confederativo por uma contribuição destinada ao custeio do sistema sindical (inc. IV), o que dá praticamente no mesmo, com a extensão do custeio oficial às centrais sindicais, que, a rigor, não integram o sistema confederativo.

A mesma PEC acaba com a unicidade sindical e não explicita

qual será a forma de organização, se será por empresa, por categoria, por setor econômico etc. Este vácuo pode significar uma abertura proposital para que os sindicatos se organizem como queiram. É o “silêncio cheio de vozes”. Ou pode ser alvo de uma obscuridade involuntária, que poderá ser interpretada sistematicamente com a disposição sobre o âmbito das negociações (inc. VI), a ser tratado logo mais, após a transcrição literal da PEC, a saber:

“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, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais dos representados, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

III – é garantido o direito à representação sindical de base nos locais de trabalho, bem como o direito de realização de reuniões sindicais mensais no local de trabalho, nos termos da lei;

IV – a assembleia-geral é o órgão soberano das entidades sindicais, especialmente para a fixação de contribuições destinadas ao custeio do sistema de representação sindical, vedadas as contribuições compulsórias;

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

VI – o contrato coletivo de trabalho por ramo de produção é a base do sistema jurídico do trabalho, podendo ocorrer a contratação complementar por empresa, por região ou por local de trabalho, sendo obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações e nas contratações coletivas de trabalho;

VII – o aposentado filiado tem o direito de votar e ser votado nas organizações sindicais;

VII – 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 apurada 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.”

A garantia de reuniões **mensais** dos sindicatos nas empresas (inc. III) é pouco sustentável e, portanto, de difícil aprovação. A previsão de que a matéria será regulada pela lei indica que o legislador estabelecerá horários, comunicações prévias, acertos entre sindicato e empresa etc. Mas este trabalho legislativo complementar depende da aprovação da PEC.

Quanto às negociações coletivas, amplia os instrumentos coletivos de trabalho, saltando das restritas convenções e acordos coletivos para a figura do **contrato coletivo**. Esta previsão é significativa porque, pelo que se entende internacionalmente desta nomenclatura, o termo permite as contratações de trabalhadores por meio dos sindicatos, os quais passam a estabelecer e negociar os direitos e obrigações dos contratados individuais mediante pactos firmados com empresas específicas. No Brasil, teve-se um arremedo de contratação coletiva de trabalhadores por meio de sindicatos, através da Lei nº 9.601/98, que permitiu a celebração de contratos por tempo determinado, com regras próprias fixadas pelas partes, no visio de aumentar a mão de obra excepcional. No setor do comércio, esta forma de contratação se mostrava muito promissora em épocas festivas, como nos meses de dezembro e julho.

Outro aspecto é que o modelo de negociação passaria a ser, primordialmente, por ramo de produção. Esta é uma forma de negociação centralizada, ante a sua natural abrangência ampla. Além da negociação por ramo de produção, a PEC admite a celebração de pactos coletivos, em caráter complementar, por empresa, por região ou por local de trabalho, mas contando,

sempre, com a presença dos sindicatos. Então, concilia o método centralizado com o descentralizado de negociação, o que tem demonstrado uma boa opção do legislador, ao mesmo tempo em que aponta uma regra de hierarquia: prevalece a negociação por ramo de produção, já que as demais formas são complementares, e não concorrentes nem excludentes.

6. PEC 314/2004, Deputado Ivan Valente (PT/SP)

Em 20.12.2019, mais de quinze anos depois de apresentada formalmente (25.08.2004), esta PEC 314/2004 logrou a definição de um Relator, o deputado João Roma (Republic-BA). A ela fora pensada a PEC 369/2005, comentada adiante.

São estes os seus termos redacionais:

“Art. 1º. O inciso XXVI do art. 7º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 7º.

XXVI - reconhecimento dos contratos coletivos de trabalho;’

Art. 2º. Altera-se o inciso I, revoga-se o inciso II e acrescenta inciso IX ao art. 8º, da Constituição Federal:

‘I - A lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato; ressalvado o registro como pessoa jurídica em conformidade com a legislação civil, vedadas ao Poder Público a interferência e intervenção na estruturação, administração e organização sindical; a qual deverá obedecer aos princípios da gestão democrática, com pluralismo de idéias; transparência dos atos políticos, financeiros e administrativos da entidade sindical; mecanismos efetivos de participação e decisão da base; estatutos e processos eleitorais democráticos, que permitam prévia e ampla divulgação das eleições sindicais, de modo a que todos possam exercer o direito de disputa-

las, fiscalizando todo o processo eleitoral.

II - Suprimido;

IX - Ninguém será prejudicado, especialmente mediante imotivada dispensa, em virtude de sua condição de representante dos trabalhadores, filiação a sindicato ou participação em atividades do mesmo.'

Art. 3º. Fica revogado o Parágrafo 2º do art. 9º da Constituição Federal.

Art. 4º. O art. 11 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art.11. É assegurada a organização por local de trabalho.

Parágrafo Único: Os trabalhadores de todas as empresas deverão eleger seus representantes em número diretamente proporcional ao de empregados das mesmas, desde que nenhuma empresa, independente do número de trabalhadores que tenha, fique sem representação e o número de representantes não seja inferior a 02 (dois) para uma empresa com até 50 (cinquenta) trabalhadores.'

Art. 5º. Os incisos VI e VII, do art. 37, da Constituição Federal, passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 37.....

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical; bem como à contratação e negociação coletivas;

VII - o direito de greve do servidor público será exercido nos termos do art. 9º desta Carta, aplicando-se a mesma regulamentação infraconstitucional que se estabelecer para os trabalhadores do setor privado.'

Art. 6º. O inciso IX, do art. 103, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 103.....

IX - central sindical, confederação sindical e demais entidades de classe de âmbito nacional;'

Art. 7º. O art. 114, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar ações individuais e coletivas entre trabalhadores e empregadores; entre servidores públicos e os órgãos da administração pública direta e indireta, dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, abrangidos os entes de direito público externo e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças;

§ 1º

§ 2º. Alcançado o termo final da vigência dos contratos, convenções e acordos coletivos de trabalho, os efeitos do pactuado subsistirão até a assinatura de novo contrato pelas partes; resguardado o direito das mesmas de recorrerem ao arbitramento público judicial que tomará como patamar mínimo as vantagens normativas preexistentes, com a garantia de reposição das perdas salariais do período.

§ 3º.

§ 4º. Os direitos mínimos assegurados nesta Carta e na legislação infraconstitucional não poderão, sob hipótese alguma, serem reduzidos através da livre negociação.’

Art. 8º. Essa Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Facilmente se percebe que esta PEC tem percepção mais social do que outras sobre o mesmo assunto, na medida em que valoriza a negociação coletiva, firma a competência da Justiça do Trabalho em matéria de servidores públicos, estabelece padrões de moralidade sindical (inc. I: democracia nas assembleias, prestação de contas periódica, administração transparente, eleições sindicais democráticas etc.), assegura a ultratividade das cláusulas coletivas, insere as centrais entre as entidades legitimadas a promover Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF e retira a previsão de punições criminais aos trabalhadores grevistas. A previsão de que os

direitos assegurados constitucionalmente não possam ser reduzidos por livre negociação seria de grande importância nos dias atuais.

A PEC não se posiciona textualmente sobre a pluralidade ou a unicidade sindical. Mas, aceita como bastante para o funcionamento sindical o registro da entidade em cartório, dispensando, assim, o registro no Ministério do Trabalho, ao menos como requisito para aquisição da personalidade sindical. A redação proposta ao inc. I, do art. 8º, CF, refere-se a “pluralidade de ideias” na ambiência sindical, o que não é suficiente, por si só, para garantir que o novo texto estabeleça a pluralidade. No entanto, a revogação expressa e integral do atual inc. II do art. 8º, CF, que trata da unicidade, é bastante sintomático, levando à conclusão de que a PEC 314/2004 opta pela pluralidade sindical.

Uma omissão se nota na referida PEC: ela não explicita se a organização sindical terá por critério a representação por categoria, por setor econômico, por ramo de atividade, por profissão etc. A Justificativa apresentada à Proposta é exageradamente sucinta e, por isso, não resolve as lacunas aqui verificadas. A conclusão que se tira, portanto, é que o sistema de representação será definido pelos trabalhadores e empregadores, não havendo uma fórmula pronta imposta pelo Estado. Restaria, então, a ampla liberdade de organização diretamente pelos interessados.

Todavia, uma lei complementar ao texto constitucional se faria extremamente necessário para esclarecer os diversos aspectos e prevenir os muitos conflitos que o modelo genérico traria.

7. PEC 369/2005, Poder Executivo/Ricardo Berzoini, (PT/SP)

A PEC 369/2004 atraiu o pensamento da PEC 426/2005 (Vanessa Grazziotin, PCdoB/AM). Mas, de seu turno, a própria

PEC 369 foi apensada à PEC 314/2004 (do Deputado Ivan Valente, comentada há pouco). Como o leitor pode perceber, Ricardo Berzoini apresentou esta PEC quando já tinha submetido à Câmara de Deputados a PEC 252/2000, de conteúdo diferente (veja-se em páginas anteriores). Entenda-se, porém, que a PEC 369 foi encaminhada pelo Presidente da República à Câmara, valendo ressaltar que, de jan/2004 a jul/2005, o mencionado deputado estava na condição de Ministro do Trabalho, no Governo Lula. Então, a rigor, formalmente, a PEC foi proposta pelo Executivo.

Segundo sua ementa, a PEC *“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.”*

Por esta PEC 369 a Constituição passaria a ter a seguinte redação:

Art. 1º. Os arts. 8º, 11, 37 e 114 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I - o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;

II - o Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e de agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva;

III - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais do âmbito da

representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

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;

V - a contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento;

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

VII - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;

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

IX - 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 entidades sindicais rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer." (NR)"

Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na formada lei." (NR)"

Art. 37.

"VII - a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei específica;" (NR)

"Art. 114.

III - as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;

§ 2º. Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho

decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º. Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.” (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Brasília,

A previsão de modificação do art. 114, CF, já nasceu parcialmente tardia na PEC, considerando a promulgação, no ano anterior, da Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário (EC 45/2004), que alterou as competências da Justiça do Trabalho, antecipando-se em parte ao que veio prever a PEC 369/2005.

8. PEC 426/2005, Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):

Em 07.07.2005, esta PEC 426 foi apensada à PEC 369/2005. Seu conteúdo se refere à competência da Justiça do Trabalho, atribuindo legitimidade para as entidades de grau superior, por delegação, ajuizar dissídio coletivo:

Art. 1º. O § 2º do 114 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 114.....

§ 1º

§ 2º. Não havendo acordo entre as partes ou recusa à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ou às entidades sindicais de grau superior, mediante delegação, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.

Não se trata de PEC audaciosa nem de grandes pretensões, incorporada parcialmente ao ordenamento brasileiro na EC 45/2004 (Emenda da Reforma do Judiciário).

9. PEC 305/2013, Deputado Augusto Carvalho (CIDADANIA/DF)

Desarquivada em 19.02.2019, esta proposta mantém a contribuição confederativa, com desconto em folha de pagamento, porém restrito aos filiados. Eis o seu conteúdo:

“Art. 1º. O inciso IV, do art. 8º, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 8º.’

IV – a assembleia geral fixará a contribuição a ser paga pelos filiados, mediante desconto em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva;’
(NR)

Art. 2º. O *caput*, do art. 149, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, 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’(NR).

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

Na Justificativa da PEC, seu proponente escreveu:

“Persiste na Constituição Federal um velho instituto jurídico herdado do Estado Novo de Getúlio Vargas: a contribuição sindical compulsória. Passados mais de

setenta anos desde a sua instituição, tal contribuição perdeu todo o sentido pelo qual foi instituída. Hoje, infelizmente, transformou-se em mero instrumento de controle e manutenção do sistema sindical nas mãos de suas diretorias, abarrotadas do dinheiro que é arrecadado de forma compulsória.

Não se alegue, por outro lado, que a contribuição é necessária para a proteção das diversas categorias profissionais. Como é cediço, o Ministério Público do Trabalho e a própria Justiça do Trabalho, com todas as prerrogativas e poderes que lhes foram conferidos pela Carta de 1988, dotaram nosso país de uma sólida rede de proteção jurídica dos interesses dos trabalhadores, incluindo os interesses difusos. Não há justificativa para a manutenção, neste cenário, de um imposto sindical obrigatório.”

Mais uma vez o legislador se opõe à contribuição compulsória. No entanto, esta PEC mantém a contribuição confederativa, fixada em assembleia e descontada em folha de pagamento pelos filiados.

10. PEC 179/2015, Deputado Ricardo Izar (PP/SP)

É recorrente a preocupação parlamentar com o custeio sindical. A PEC 179/2015 permite a fixação de contribuição confederativa por assembleia geral e seu desconto em folha, mas restrita aos filiados, na mesma toada da PEC 305/2013. Quanto aos não filiados, a cobrança se dará “na forma da lei”. Apesar de uma certa dubiedade do texto, em sua parte final, o sentido da proposta é de que não apenas o desconto em folha, mas a própria instituição de contribuição sindical não pode alcançar os não filiados.

Segue a redação proposta:

“Art. 1º. O inciso IV, do artigo 8º, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 8º:

IV – a assembleia geral fixará a contribuição para custeio do sistema confederativo da representação sindical que, em se tratando de categoria profissional, somente será descontada em folha daqueles que são filiados, podendo os demais trabalhadores serem cobrados na forma da lei;’ (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

A PEC prevê a contribuição confederativa fixada na assembleia geral, a qual definirá seu valor e número de ocorrências. O desconto em folha será restrito aos filiados.

11. PEC 277/2016, Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM/BA)

Esta PEC não se distancia das anteriores, acima referidas, no tema do custeio sindical, único ponto de que trata. Permite a instituição de contribuição por assembleia e o desconto em folha, porém de forma restrita aos associados.

“Art. 8º.

IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, vedada a imposição de qualquer contribuição a não associados ao sindicato; (NR)”

Da Justificativa da PEC, extraem-se os seguintes trechos:

“Com efeito, o inciso II veda a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial. A consequência prática dessa disposição é que, ainda que o trabalhador ou a empresa optem por não se associar – o inciso V do art. 8º estabelece que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato – , eles serão necessariamente representados pelo sindicato existente no município.

De outra parte, o inciso IV dispõe que a assembleia 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.

A ‘contribuição prevista em lei’, a que alude a parte final do inciso IV, é a contribuição sindical disciplinada pelo art. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que é devida aos Sindicatos pelos que participem das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais, representadas pelas referidas entidades. Por força da disposição constitucional, foi mantida a obrigatoriedade do seu pagamento, mesmo pelos não sindicalizados, em flagrante contradição com a liberdade sindical preconizada pelo caput do art. 8º da Carta Magna.

A disposição do mencionado inciso IV do art. 8º, ademais, deu margem a outros problemas. Além da contribuição sindical, as entidades sindicais passaram a se utilizar da parte inicial do dispositivo para estabelecer outras contribuições, impondo-as a toda a categoria.

(...)

A presente proposta de emenda à Constituição tem o objetivo de vedar a imposição de qualquer contribuição a não associados ao sindicato. Acreditamos que medida nesse sentido concorrerá para a modernização e o fortalecimento da organização sindical brasileira. É importante que os sindicatos se democratizem e se aproximem dos seus representados, o que estimulará a sindicalização e dará mais força à representação.”

Das PECs apresentadas, esta é a que apresenta maior justificativa ao texto que propõe.

12. PEC 196/2019, Deputado Marcelo Ramos (PL/AM)

A PEC 196/2019 requer tratamento específico e mais delongado, considerando a sua origem e a concentração de esforços em aprová-la. Por isso, ser-lhe-á dedicado capítulo próprio.

No entanto, cumpre adiantar que ela adota a pluralidade sindical, define a organização por setor econômico ou ramo de atividade, a representação restrita aos filiados e, inicialmente, previa a instituição de um Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), além de uma sutil contribuição compulsória, indo, portanto, neste ponto, na contrariedade das demais PECs que tramitam no Congresso Nacional.

Ao ser submetida à primeira análise colegiada da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara de Deputados, no dia 10.12.2019, parlamentares se manifestaram rispidamente contra ela em dois pontos principais: (a) o retorno da contribuição sindical compulsória; e (b) a criação de um Conselho de organização sindical dotado de poderes extremos e de formação bipartite. A reação foi tão grande e imediata, principalmente por integrantes da ala governista, que o relator da PEC 196/2019 reconheceu a necessidade de ajustes. Ao fim, alguns dias depois, foi aprovado o relatório na CCJC-Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mas retirando a remissão à contribuição obrigatória e ao Conselho. A votação em outras comissões ficou para quando a Câmara retornasse do recesso de dezembro/2019 a janeiro/2020.

13. Conclusões parciais do capítulo

Conforme se demonstrou neste capítulo, há várias PECs referentes à reforma sindical, algumas mais extensas e, outras, mais pontuais, tendo ocorrido apensamentos em sua tramitação. A PEC 71/1995, por exemplo, tem outras seis propostas apensadas a ela (PEC 102/1995; PEC 247/2000; PEC 252/2000; PEC 305/2013; PEC 179/2015; PEC 277/2016).

Pela análise das PECs em tramitação no Legislativo e ante as manifestações de parlamentares, percebe-se que existem alguns pontos comuns em todas estas propostas de alteração constitucional. E esta constatação é importante para que se entenda a tendência do Congresso Nacional sobre o tema.

No geral, as PECs – à exceção da PEC 196/2019 – acabam com a **obrigatoriedade da contribuição sindical**. Vê-se que elas descambam para as contribuições a ser descontadas em folha salarial apenas aos filiados. Outra característica comum é que elas demonstram simpatia pela **pluralidade** sindical, pondo fim à unicidade, e, portanto, limitando o poder de representação aos associados. Esse debate sobre a pluralidade sindical varou o ano de 2019, ganhando robustez legislativa.

As ditas PECs, preveem, ainda, sua entrada **em vigor imediatamente**, sem dar oportunidade a que as entidades sindicais tenham algum tempo para se adequarem às mudanças propostas. É previsão desprovida de sensibilidade com a realidade, pois tamanhas mudanças requereriam uma fase de adaptação dos sindicatos. Bom, de qualquer maneira, não foi isto que, anteriormente, a Lei nº 13.467/2017 fez, ao encontrar uma possibilidade de extinguir a compulsoriedade de contribuições imediatamente, sem ferir a Constituição, conforme entendeu o STF (Súmula Vinculante nº 40; ADI 5.794-DF; ARE 1018459/PR [RG, Tema 935] e Recl. 36933-SP) e pelo TST (PN 119-SDC).

Sendo estas as tendências das PECs em tramitação na Câmara

de Deputados e ante os novos encaminhamentos do Governo, que continua a escalada de modificação de direitos e garantias trabalhistas, qualquer proposta que vise a manter a unicidade sindical e a resgatar a compulsoriedade de contribuições sindicais navega na contramão legislativa. Significa dizer que novas propostas devem seguir o curso da torrente, limitando-se a evitar as previsões desastrosas, ou vir acompanhadas de redobradas incursões políticas, o que não se afigura plausíveis num quadro de elevada divisão sindical.

Capítulo 3

PEC 196/2019, NO CENÁRIO SINDICAL

1. Resumo da PEC 196/2019

Na esteira do que foi anunciado em páginas pretéritas, esta PEC merece um comentário à parte, considerando a relevância que assumiu em 2019. Em breve resumo, a PEC 196/2019 visa a alterar o art. 8º, CF, para estabelecer:

- Pluralidade sindical;
- Base de representação mínima de um Município;
- Representação por setor econômico ou ramo de atividade;
- Contribuição compulsória, com alguns requisitos;
- Representação sindical apenas para os filiados;
- Criação de um Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), de composição bipartite, com atribuições de registro sindical e de normatizar o modelo sindical, inclusive o custeio;
- Aumento no número de beneficiários da estabilidade sindical;
- As centrais sindicais passam a ser protagonistas do sistema sindical;
- Cria períodos de transição entre o modelo atual e o

que virá, além de mecanismos para a representação exclusiva.

Esta PEC é chamada de **PEC das Centrais**, porque foram estas entidades que cuidaram de elaborar seu texto, realizar incursões políticas e submetê-la, inicialmente, ao Deputado Marcelo Ramos (PL/AM), que a acolheu e a transformou em projeto de norma voltada à mudança constitucional. A alcunha de “PEC das Centrais” não significa que todas as centrais estejam de acordo com seu texto, segundo será visto em tópico adiante. Na Câmara, a PEC tramita em regime especial.

Alguns pontos desta PEC se alinham com as demais PECs mencionadas anteriormente, a exemplo da previsão de pluralidade sindical. Mas, em outros pontos, destoa frontalmente, como a tentativa de enxertar mecanismo que permite o retorno de contribuição compulsória. E, neste ponto, o erro foi duplo: primeiro, a tentativa de restabelecer uma contribuição compulsória; segundo, a maneira de fazê-lo, sob o subterfúgio de uma regulação a ser dada por um organismo privado, o CNOS. Note-se que, a uma leitura desatenta, a PEC não é expressa em admitir a contribuição compulsória, mas isto fica claro à medida em que a atribuição de fixar sua instituição será confiada a um Conselho composto só por entidades sindicais, quando já se sabe qual é o desejo dessas entidades. A manobra logo foi percebida pela opinião pública e pelos parlamentares, gerando um desconfortável clima de irritação e resistência dentro da Câmara.

Conforme esclarecido em capítulo anterior, parlamentares reagiram a esta PEC logo quando foi apresentada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em 10.12.2019, o que levou o relator (na CCJC, Deputado Fabio Trad, PSD/MS) a reconsiderar alguns pontos e, em consequência, retirou-se a previsão de mecanismo que possibilitava o retorno da contribuição compulsória (inc. VI, do que seria o novo art. 8º,

CF), bem ainda o dispositivo referente à criação e constituição do Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS, § 1º do que seria o novo art. 8º, CF). A votação em outras comissões acontecerá quando a Câmara retornar do recesso legislativo (dezembro a janeiro).

2. Texto da PEC 196/2019 e sua votação na CCJC:

A PEC 196/2019 tinha o seguinte texto, quando submetida à Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara de Deputados, no dia 10.12.2019:

Art. 1º. O art. 8º da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, poderão constituir organizações sindicais de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas;

III – a organização de trabalhadores e empregadores, nas respectivas entidades sindicais, será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior a área de um município;

IV – O sistema de organização sindical brasileiro será composto por:

a) representação dos trabalhadores: Centrais Sindicais,

Confederações, Federações e Sindicatos; e

b) representação dos empregadores: Confederações, Federações e Sindicatos.

V - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva de suas respectivas representações, que será custeada por todos os seus beneficiários e descontada em folha de pagamento;

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

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

§ 1º. Fica constituído o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), entidade nacional de regulação bipartite e paritário, composto por:

I - uma Câmara com 6 (seis) representantes das centrais de trabalhadores mais representativas; e

II - uma Câmara com 6 (seis) representantes das Confederações de empregadores mais representativas, ambas reconhecidas nos termos da lei.

III - O Conselho será composto por um presidente e um vice, dentre seus membros, eleitos alternadamente entre representante dos trabalhadores e dos empregadores, para mandato de 2 (dois) anos.

IV - A eleição do presidente e do vice dar-se-á pela maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio e, por maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos membros.

V - Compete ao Conselho Nacional de Organização Sindical, por suas Câmaras, separadamente (CNOS):

a) aferir a representatividade para o exercício das prerrogativas e atribuições sindicais das entidades de trabalhadores e servidores públicos e de empregadores;

b) estabelecer requisitos obrigatórios de representatividade, democracia, eleições, mandatos e de transparência que deverão constar nos estatutos das entidades sindicais em todos os níveis da organização sindical;

c) regulamentar o custeio e o financiamento do sistema sindical;

d) instituir e manter mecanismos de mediação, arbitragem e solução de conflitos intersindicais e de representação.

VI – Compete ao Conselho Nacional de Organização Sindical, por suas Câmaras, conjuntamente (CNOS), estipular os âmbitos da negociação coletiva e o alcance de suas decisões.

§ 3º. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de entidades sindicais rurais.

§ 4º. É assegurado ao servidor público civil o direito à livre associação sindical e à negociação coletiva.

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescida do seguinte art. 115:

“Art. 115. Nos sessenta dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, iniciar-se-ão as atividades do Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), que ficará encarregado de aprovar seu estatuto e regimento interno.

§ 1º. Será concedido um período de transição para que as atuais entidades sindicais se adaptem às novas disposições em seu âmbito de atuação, estimulando a preservação de entidades sindicais com maior agregação e a adequada proteção ao sistema negocial coletivo.

I - No período de 2 (dois) anos após a promulgação desta Emenda Constitucional ficarão preservadas a exclusividade e as prerrogativas das entidades sindicais pré-constituídas, no seu âmbito de representação, desde que a cobertura da negociação coletiva contemple no mínimo 10% (dez por cento) dos trabalhadores em atividade na base de representação.

II - No período de 10 (dez) anos após a promulgação desta Emenda Constitucional ficarão preservadas a exclusividade e as prerrogativas das entidades sindicais pré-constituídas, no seu âmbito de representação, desde que a cobertura da negociação coletiva contemple no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos trabalhadores em atividade na base de representação.

III - Nos casos em que não for aplicável a negociação coletiva para a preservação da exclusividade e das prerrogativas de que tratam os incisos I e II do parágrafo 1º, caberá ao Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS) estabelecer os critérios de representatividade em percentual de filiados sobre os trabalhadores em atividade na base de representação.

§ 2º. Caberá ao Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), a partir do segundo ano da promulgação desta Emenda, estabelecer critérios para aferição da representatividade progressiva e anual das entidades sindicais de trabalhadores e empregadores de que tratam os incisos I e II do § 1º;

§ 3º. Ao sindicato mais representativo no respectivo âmbito de representação, cujos critérios serão definidos pelo Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), será estabelecida prerrogativas no exercício da atividade sindical e da negociação coletiva, bem como o direito de pleitear por meio de plebiscito ou consulta estruturada a exclusividade de representação por período máximo a ser definido pelo Conselho Nacional de Organização Sindical.

§ 4º. A organização sindical no local de trabalho é voluntária e regulada em convenção ou acordo coletivo de trabalho.

§ 5º. Em até cento e oitenta dias será regulamentada pelo Congresso Nacional a Convenção 151 da OIT e a Recomendação 159 da OIT.

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

No entanto, considerando as reações que surgiram ao restabelecimento da compulsoriedade da contribuição sindical e aos amplos poderes conferidos ao CNOS, no dia 10.12.2019, foi aprovado o voto do Relator (deputado Fabio Trad, PSD/MS), excluindo o inc. VI e o § 1º do art. 8º, CF, acima propostos quando da sua submissão inaugural. Então, a conclusão a que chegou o Relator, apresentada no dia 17.12.2019 e atenta às reações, foi a seguinte: *“Haja vista o que acabamos de expor, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 196, de 2019, retirando o artigo que trata da contribuição para negociação coletiva e da composição e atribuições do conselho (Art. 8º, inc. VI e § 1º).”* A referência a retirar o artigo, na verdade, é remissão ao inciso VI, porque retirar o artigo integral seria acabar com a PEC em si, e não foi essa a conclusão a que chegaram os deputados na votação perante a CCJC.

Embora o voto do Relator, aprovado em 17.12.2019, não se refira expressamente à proposta de alteração do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entende-se que qualquer referência ao CNOS ficará prejudicada, por ser mera decorrência do § 1º do art. 8º, CF (suprimido). Esta inteligência é necessária a fim de preservar o aspecto sistemático da PEC 196, eis que natimorto ficou o CNOS. No entanto, a previsão de período de transição entre o modelo de unicidade para o de publicidade continuará válida, com a diferença de que a aferição de representatividade não incumbirá ao CNOS, mas a órgão do Estado ou de outra natureza, conforme venha a estabelecer a redação final da futura e provável Emenda Constitucional. Esta lacuna deixada pela supressão do CNOS precisa ser colmatada.

3. Os desafios da PEC 196 e o cenário sindical

Apresentada à Câmara de Deputados pelo Deputado Federal Marcelo Ramos (PL/AM), a Proposta de Emenda Constitucional

(PEC) nº 196/2019 trata da Reforma Sindical, no Brasil, com texto originário resultante de parte das Centrais Sindicais aferidas. Por isso, é chamada de **PEC das Centrais**, embora nem todas as Centrais tenham concordado integralmente com seu texto.¹⁴

Na verdade, outras versões foram redigidas anteriormente, no segundo semestre de 2019, pelas Centrais. Foram as PECs 161 e 171, ambas devolvidas ao mesmo deputado proponente, então por falta de assinaturas suficientes, falha corrigida na PEC 196. Na sucessão dessas PECs, o texto sofreu algumas alterações pontuais, até chegar ao atual, objeto do presente estudo. Essa sucessão de modificações acabou gerando, na redação final, algumas contradições, obscuridades e dúvidas, pois o caráter sistemático originário ficou parcialmente comprometido. Mas se trataram de alterações necessárias para atrair convergência entre as diversas forças da política sindical, mesmo que este propósito não tenha sido, ao final, plenamente alcançado.

Há algum tempo se fala da necessidade de uma reforma sindical no Brasil, em razão das mudanças no mundo do trabalho, das novas formas de produção e das técnicas empresariais, com nítidos reflexos na maneira como os trabalhadores e empregadores se sentem representados, além das exigências fáticas e jurídicas de melhor se promover a representação.

No entanto, o sindicalismo brasileiro vinha resistindo a uma discussão mais aprofundada, colocando no centro o obstáculo da **unicidade sindical** e da **contribuição compulsória** por todos os membros da categoria. Aliás, eis o tripé básico do modelo sindical brasileiro assegurado na Constituição Federal de 1988: **(a)** representação por categoria; **(b)** unicidade sindical ou monopólio de representação; e **(c)** financiamento compulsório e geral, combinado com contribuições voluntárias adicionais.

¹⁴ Sugestão de vídeo sobre a PEC 196/2019: FARIAS, Clovis Renato Costa. PEC reforma sindical e direitos humanos, in https://www.youtube.com/watch?v=WEcgx_4i5rg, acesso 29 dez. 2019.

Na história recente, a discussão mais profunda e tecnicamente muito meritosa se deu no **FNT-Forum Nacional do Trabalho**, que, após ampla discussão com dirigentes sindicais e o Governo, apresentou, em 2005, uma meticulosa proposta de reforma sindical, com texto normativo bastante moderno. Todavia, não foi possível alcançar a esperada união do movimento brasileiro e, portanto, ocorreram várias divergências internas, tendo as propostas e o próprio FNT fenecido. Mas, além da discrepância e da inércia sindicais, também não houve nenhum esforço dos parlamentares em levarem adiante o projeto de lei. Nem mesmo o Governo daquele período. E nunca mais se tocou efetivamente no tema da reforma sindical para o Brasil, salvo em um ou outro nicho, antipatizados por quererem ressuscitar a discussão. O sistema era cômodo, não se via razão para mudá-lo. Assim pensava a maioria dos sindicalistas.

Em 2017, sobreveio a **Lei nº 13.467/2017**, que modificou profundamente as relações de trabalho no Brasil, atacando a **atuação sindical** (ex.: proibição da ultratividade dos instrumentos coletivos de trabalho, redução do campo negocial, prevalência do negociado sobre o legislado e sobreposição dos acordos coletivos – e, ocasionalmente, dos individuais – sobre as convenções coletivas) e o **financiamento sindical** (acabando com a compulsoriedade de qualquer contribuição, tornando mera faculdade dos empregados e dos empregadores). Estas alterações na CLT comprometeram sensivelmente o modelo sindical, que sentiu grande dificuldade de sobreviver.

Com a Lei da Reforma Trabalhista, em 2017, o cenário sindical mudou. E levou ao fechamento de muitas entidades sindicais, com a maior quebraadeira já vista no país, neste campo. Quando os sindicatos procuraram os trabalhadores para o custeio voluntário das contribuições e a filiação, encontraram outro problema, que, apesar de visível e avisado, era desprezado ou não admitido: a crise de **representatividade**. Em resumo, os trabalhadores — e os empregadores, quanto às entidades patronais — não acudiram seus sindicatos, limitando-se a

aplaudir o fim da contribuição compulsória, sem perceberem os riscos do fechamento de entidades sindicais, o que remete a outro problema, o da falta de **politização** da classe trabalhadora, incluídos os próprios dirigentes sindicais, com as exceções de praxe. Num contexto de retirada de direitos e de fortalecimento dos grandes grupos econômicos, os sindicatos são essenciais ao equilíbrio do diálogo social e à defesa dos trabalhadores, mas estes não entendem isso nem acreditam nos seus defensores primários.

Sem uma liderança nacional que possa unir o sindicalismo, ao menos nas pautas principais e comuns, os sindicalistas ficaram atônitos com a reforma trabalhista de 2017 e, no geral, perdidos sobre o que fazer. Na dúvida, muitos quedaram-se inertes ou desistiram do sindicalismo. Ao lado dessa perplexidade, as negociações coletivas foram perdendo sua relevância para os trabalhadores e, principalmente, para os empregadores, que passaram a apresentar pautas negativas, isto é, abaixo do estabelecido na legislação; a legislação continuou prosseguindo na retirada de direitos; e a CLT, a carta de direitos dos empregados, virou uma peneira de tantos ataques. Os anos de 2018 e 2019 foram terríveis para as negociações coletivas, porque os empregadores pouco necessitavam da autorização dos sindicatos na práxis laboral, enquanto, de sua vez, os sindicatos não tinham mais nada a oferecer nem força para mobilizar os trabalhadores. A cláusula do custeio passou a ser a cláusula central na maioria das negociações, atraindo para si um peso imenso na confluência das demais conquistas da categoria, funcionando como barganha empresarial. Era a “cláusula bigorna”, aquela que puxa a negociação para abaixo das conquistas sociais.

O movimento sindical precisava (e precisa, efetivamente) se mexer e fazer algo pelos trabalhadores e por si próprio. Mas, o quê, como e quando?

4. Estratégias legislativas das Centrais e das Confederações

Sem a devida contextualização dos projetos de reforma sindical atuais não se compreenderá o que significa e quais os motivos, de fato, da PEC 196/2019 e do PL 5552/2019. A primeira é patrocinada pelas Centrais, enquanto o PL 5552 é encabeçado pelas Confederações. Ou por parte de umas e de outras, já que tais projetos não contam com a unanimidade nem de Centrais nem de Confederações. Nitidamente, há alguns pontos confluentes e muitos divergentes entre a PEC e o PL.

É preciso entender que o Governo federal anunciara, ao longo do ano de 2019, na imprensa, que promoveria, ainda no primeiro semestre de 2020, uma mudança no modelo sindical brasileiro. Embora sem antecipar detalhes, até porque há um grupo de trabalho encarregado de apresentar uma proposta de alteração trabalhista (GAET-Grupo de Altos Estudos do Trabalho),¹⁵ fora dito pelo Presidente da República, na grande mídia, que as mudanças implantariam a pluralidade sindical e não teriam pretensão de voltar a qualquer previsão de contribuição compulsória. Parlamentares da ala governista também firmaram pé em que o modelo sindical precisava mudar, estando a pluralidade e a proibição de contribuições compulsórias na essência das discussões.

Depois disso, especulou-se, também, sobre outros desdobramentos, como a negociação coletiva por empresa, a exemplo do Código do Trabalho do Chile, e a possibilidade de se criarem sindicatos a partir de duas ou oito pessoas, a fim de contemplar os trabalhadores das micro e pequenas empresas.

15 O GAET, instituído pela Portaria nº 1.001/2019, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia, tem o objetivo “de avaliar o mercado de trabalho brasileiro sob a ótica da modernização das relações trabalhistas e matérias correlatas”.

É de se lembrar, ainda, os votos emanados do STF em questões sindicais. Assim, importa recordar que o STF julgou, em 29.06.2018, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre a alteração referente à contribuição sindical pela Lei nº 13.467/2017 (STF/Plenário, ADI 5794-DF, Min. Red. Luiz Fux, j. 29.06.2018).

Durante a votação, vários ministros do STF sinalizaram para a necessidade de se modificar o modelo sindical brasileiro. O Min. Luís Roberto Barroso, ao aderir ao voto do Min. Luiz Fux, criticou a **unicidade sindical** e solicitou que o legislador adotasse outro modelo (pluralidade, certamente) para o Brasil. Em suas palavras:

“Eu gostaria de dizer que, ao falar que o Congresso começou a mudar esse modelo e que ele é o protagonista desse processo, eu digo que começou porque há um próximo passo necessário e coerente com o fim da contribuição sindical, a meu ver, que é também o fim da unicidade sindical, porque senão o modelo fica capenga.”
“55. Ficam aqui, portanto, *de lege ferenda*, essas considerações, como um apelo ao legislador, para que trate sobre o tema, em busca de uma reformulação na estrutura sindical brasileira. Proibir que empregados e empregadores possam escolher o sindicato que melhor represente seus interesses e, com isso, com ele contribuir, é resquício corporativista de um autoritarismo que não tem espaço em um regime constitucional democrático.”

Este “apelo” contribuiu para que a verve pluralista ganhasse nova força no Congresso e no Executivo, até porque, no mesmo julgamento, o STF deixou patente que respeitaria, sempre que possível, as opções feitas pelo legislador em temas sindicais.

Considerando que o Governo federal tem conseguido emplacar no Congresso Nacional seus projetos e, no geral, as mudanças trabalhistas (apontadas como sensíveis para a retomada da economia), as Centrais sindicais apelaram para

uma estratégia, aparentemente coordenada na Câmara dos Deputados pelo deputado Paulo Pereira da Silva, o Paulinho da Força (Solidariedade/SP): anteciparam-se e apresentaram no Congresso Nacional sua própria PEC (assumida pelo deputado Marcelo Ramos, PL/AM), a qual, na pior das situações, seria a PEC principal sobre o tema (reforma sindical), pois qualquer outra que viesse depois lhe seria atrelada, constituindo PEC secundária. Esta antecipação facilitaria a escolha do Relator e permitiria alguns outros privilégios no procedimento legislativo. Ao que se comentou, o texto da referida PEC 196/2019 contaria com a simpatia de entidades patronais e de parlamentares, inclusive do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, o que sinalizaria sua boa receptividade e chance de aprovação.

Todavia, não há consenso no acerto desta estratégia antecipativa, pois há receio de que a norma proposta seja fuzilada na sua tramitação legislativa, a exemplo do que tem acontecido com outros projetos trabalhistas, sendo bastante recordar a Lei nº 13.467/2017, a qual passara de um PL simples, de reduzidas proporções, para a maior alteração que a CLT já recebeu desde seu nascimento, em 1943. Depois, quanto ao mérito da proposta gestada pelas Centrais, também emanaram discordâncias por parte do sindicalismo brasileiro, principalmente das Confederações profissionais, conforme se verá adiante. Estas divergências têm marcado sensivelmente o movimento sindical, que se encontra dividido e às turras entre si.

Para se ter uma ideia do tamanho deste problema, vejam-se os números ao tempo do fechamento desta obra: existem, no Brasil, 17 Centrais sindicais registradas em cartório, das quais somente 06 são aferidas pelo Governo (CUT, Força Sindical, UGT, NCST, CTB e CSB); há 50 Confederações (36 são laborais); além de 603 Federações (424 laborais); e 16.922 Sindicatos (11.626 são laborais), totalizando 17.592 entidades. São números consideráveis e ensejam, certamente, uma grande estrutura, cuja mobilização é lenta. Outro fator são as diversidades culturais, ideológicas, o nível de formação, a compreensão política etc. O

tamanho do Brasil e seu multiculturalismo se refletem também nas entidades sindicais. Então, qualquer debate no sindicalismo será cheio de resistências, particularidades e divergências. Falta mesmo, a maturidade para se avançar na construção de projetos institucionais gerais do sindicalismo, de interesse comum, havendo confusões, vez por outra, com os propósitos político-partidários, muito presentes em várias entidades.

De sua vez, as Confederações sindicais abriram divergência à “PEC das Centrais” e lograram apresentar Projeto de Lei à Câmara de Deputados (PL 5552/2019, Deputado Lincoln Portela, PL/MG). A estratégia trilhada segue outro raciocínio: não mexer no atual art. 8º, CF, mas regulamentá-lo por lei ordinária, à semelhança da proposta do FNT (2005), de que já se falou neste estudo, mas de conteúdo diferente. O **PL das Confederações** conta com o apoio de alguns presidentes de Centrais e de várias entidades sindicais, o que revela, efetivamente, a divisão do movimento sindical sobre as estratégias adotadas e a condução do problema. E assim como a “PEC das Centrais” não conta com a unanimidade das Centrais, a “PEC das Confederações” também não conta com a unanimidade das Confederações. Esta desgastante divisão é o maior erro de ambos os projetos.

Divise-se bem as divergências principais entre a “PEC das Centrais” e o “PL das Confederações”:

- As centrais entendem que é preciso trabalhar o art. 8º, CF, alterando-o; as Confederações acham melhor não mexer na Constituição, optando por regulamentar melhor o art. 8º por meio de lei ordinária.
- A PEC das Centrais acolhe a pluralidade, enquanto o PL das Confederações resguarda a unicidade (art. 9º).
- Segundo a PEC das Centrais, a organização sindical brasileira é composta de Centrais, Confederações, Federações e Sindicatos; já o PL das Confederações

encampa o sistema confederativo (Confederações, Federações e Sindicatos, art. 4º).

- A PEC 196/2019 instituiu o CNOS-Conselho Nacional de Organização Sindical (retirado no Relatório perante a CCJC, em 17.12.2019), dotado de amplíssimos poderes, ao passo que o PL 5552/2019 estabelece o Conselho Sindical Nacional, com poderes menores.
- A representação sindical, segundo a PEC, é restrita aos filiados; para o PL é ampla, a filiados ou não.
- O modelo de representação será por setor econômico ou ramo de atividade, segundo a PEC; enquanto o PL mantém a representação por categoria (arts. 9º e 10).
- Para a PEC, a contribuição será obrigatória aos filiados, sendo que o CNOS regulamentaria a matéria (dando margem a permiti-la a todos); o PL é mais claro e mantém uma contribuição compulsória a todos da categoria. É que a PEC das Centrais permitia, em uma redação não muito clara, a imposição de contribuição sindical compulsória; enquanto o PL das Confederações mantém-na expressamente.
- A PEC 196 retira do texto constitucional qualquer alusão ao direito dos aposentados na filiação e nas eleições sindicais; o PL 5552/2019 o mantém.
- No referente à estabilidade dos dirigentes sindicais eleitos, a PEC amplia a redação atual da Constituição para estender o direito a todos os trabalhadores eleitos, derrubando a restritiva Súmula 369-TST; ao passo que o PL mantém o texto constitucional.

Embora ambas as propostas (PEC das Centrais e PL das Confederações) apresentem acertos e equívocos, elas precisam

ser encaradas sob a perspectiva da atual conjuntura política, que sinaliza se são ou não viáveis, legislativamente, ou em que partes serão claramente rejeitadas. De fato, a vontade do Legislativo, a intenção do Governo e a força de sua bancada no Congresso Nacional são decisivas nesses projetos.

Enquanto a divergência campeia no meio sindical, o Governo se fortalece, aguardando o momento propício de apresentar o seu próprio Projeto ou adotar emendas aos já apresentados. Neste jogo de xadrez, não dá para antecipar qual será o resultado da condução do processo legislativo ou da riquíssima discussão que o tema ensejará. Mas, é plausível antever-se que uma grande mudança no Direito Sindical brasileiro está a caminho, e vem a galope.

Sabe-se que a vontade de grande parte dos sindicalistas é manter o sistema sindical nos moldes anteriores à Lei nº 13.467/2017, com unicidade e contribuição compulsória, exatamente os pontos que, para o Governo e parlamentares governistas, são inaceitáveis numa reforma sindical. Esse desejo dos sindicalistas é alvo de muitas divergências, entre si próprios, em razão de sua baixíssima viabilidade de PL ou de PEC que o acolha, ante a posição anunciada pelo Governo e em face da pressão da OIT para que o Brasil ratifique a Convenção 87, que estabelece a pluralidade sindical e tende por contribuições unicamente voluntárias dos representados.¹⁶

A PEC 196, portanto, tem um caráter de **resistência** ao Projeto que está sendo gestado pelo Governo federal de reforma sindical, embora ainda não se saiba precisamente qual será seu conteúdo. Ao mesmo tempo, a estratégia das Centrais foi a de

¹⁶ A OIT, por seu Comitê de Liberdade Sindical (Recopilação de 2018), remete à legislação de cada Estado-membro regular o modelo de custeio sindical (taxas ou cláusulas de seguridade), mas não é favorável às contribuições impostas por lei:

“551. Conviene distinguir entre cláusulas de seguridad sindical permitidas por la ley y las impuestas por la ley, dado que únicamente estas últimas tienen

prevenção e antecipação ao que está por vir, conforme se verá logo mais.

De sua feita, na ordem do dia, a PEC encontra-se em situação prejudicial ao PL 5552/2019, que deixa intacto o art. 8º, CF. É que a mudança de qualquer dispositivo constitucional, por sua hierarquia normativa, afetará sensivelmente o texto do PL referido. Se for aprovada, por exemplo, a pluralidade sindical, seja por qual PEC for, o PL terá de ser refeito, tamanho o impacto que isso lhe acarretará. Entre a PEC e o PL, o andamento da primeira parece estar sendo prioritário ao Congresso e ao Governo. Não que isso se deva em face de sua origem ter se dado nas Centrais, mas porque há um interesse real da equipe econômica do Governo e do Legislativo em promover a reforma sindical alterando a Constituição. E, para isso, já têm uma PEC, a 196/2019, com as demais PECs que lhe foram anexadas. Várias outras PEC foram desenterradas (*rectius*, desarquivadas) em fevereiro de 2019, tratando de reforma sindical, o que é muito sintomático.

Agindo silenciosamente, as entidades patronais também se dividem, pois umas apoiam a PEC 196, enquanto outras apoiam o PL 5552. Em face da discrição das entidades patronais sobre o tema, não dá para se aquilatar como estarão agindo nem como, efetivamente, encaram as estratégias ou o mérito do assunto. Mas sua participação nesta reorganização sindical será decisiva.

como resultado un sistema de monopolio sindical contrario a los principios de libertad sindical.”

“552. La admisibilidad de las cláusulas de seguridad sindical en virtud de convenciones colectivas, fueron dejadas a la elección de los Estados ratificantes, según se desprende de los trabajos preparatorios del Convenio núm. 98.”

“554. Los problemas relacionados con las cláusulas de seguridad sindical deben resolverse a nivel nacional, de acuerdo con la práctica y el sistema de relaciones laborales de cada país. En otros términos, tanto aquellas situaciones en que las cláusulas de seguridad sindical están autorizadas como aquellas en que están prohibidas, se pueden considerar conformes con los principios y normas de la OIT en materia de libertad sindical.”

5. Comentários ao texto da PEC 196/2019

5.1. Introdução à PEC 196/2019

A PEC se intitula como norma de liberdade sindical. Este é o seu discurso central.

Porém, **determina** um modelo de organização por setor econômico ou por ramo de atividade, ao invés de confiar aos próprios trabalhadores e empregadores definirem suas bases e âmbitos de representação de acordo com o critério que livremente estabeleçam.¹⁷ Além disso, afasta os aposentados da vida sindical, tornando o sindicalismo restrito aos trabalhadores da ativa, o que contribui para a desagregação obreira.

A PEC apresenta muitas lacunas e contradições internas, algumas das quais certamente decorrentes da sequência de mudanças que sofreu entre a PEC 161, depois PEC 171 e, por fim, à redação final (PEC 196). À medida que as mudanças foram ocorrendo, de forma pontual em um e outro dispositivos, e não tendo sido promovida uma revisão geral no corpo normativo, resultou que alguns mandamentos se chocam ou não se complementam harmonicamente, deixando, assim, uma lacuna que admite interpretação para um ou outro sentido. Isto não é bom para a segurança jurídica.

Sobre a **pluralidade**, prevê um período de 10 (dez) anos de representação exclusiva dos trabalhadores por um sindicato único. A forma como está grafada a redação pode gerar consequências e discussões indesejadas, a começar pelo esclarecimento do âmbito dessa representação. Isto é, o modelo de representação seria o por categoria (como determina a Constituição atualmente) ou seria já no âmbito setorial ou de

¹⁷ A PEC 196 opta por um modelo *regulamentado* de organização sindical, enquanto o regime de verdadeira liberdade requer um nível maior de *desregulamentação*.

ramo (novo modelo implementado pela PEC, se aprovada)?

A rigor, não há um período de transição (direito intertemporal) na passagem entre os modelos da organização sindical. O que há é tolerância de representação exclusiva, no período de 02 anos e, depois, de 10 anos, para as entidades que satisfizerem os requisitos previstos na PEC. Percebe-se do texto que há muita resistência à implantação da pluralidade, com previsão de mecanismos para assegurar por vários anos o monopólio da representação (um tipo de unicidade disfarçada de autorização dos representados, não chegando propriamente a ser a “unicidade”).¹⁸

Uma forte carga política está ínsita à PEC. Embora não seja propósito deste livro realizar uma análise desta natureza, não há como se furtar de alguns aspectos, porque poderão influenciar decisivamente na sua tramitação legislativa e na sua futura interpretação. É o caso da falta de diálogo prévio com as demais entidades sindicais (confederações, federações e sindicatos).

De fato, não é democrática a maneira como o processo de reforma sindical, conduzido pelas entidades de cúpula, vem ocorrendo. Os sindicatos e as federações não estão sendo consultados, o tema não está sendo devidamente debatido. E os principais destinatários da organização de classe, os trabalhadores, estão alijados destas discussões. Esta ausência de debates poderá levar à aprovação de reformas ilegítimas e que não reflitam a vontade nem o pensamento do movimento sindical, senão apenas de sua cúpula. Esta questão será retomada mais adiante.

¹⁸ Existe uma diferença fundamental entre “unicidade” e “unicidade” sindicais. Maurício Godinho Delgado faz o esclarecimento, ao lecionar: “A primeira expressão (unicidade) traduz o sistema pelo qual a lei impõe a presença na sociedade do sindicato único. A segunda expressão (unicidade) traduz a estruturação ou operação unitárias dos sindicatos, em sua prática, fruto de sua maturidade, e não de imposição legal” (*Curso de Direito do Trabalho*. 18ª ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 1597).

5.2. Registro sindical

A redação proposta ao inc. I, do art. 8º, CF, não menciona a exigência de registro sindical em órgão trabalhista, contentando-se com *“o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”*.

A previsão do CNOS-Conselho Nacional de Organização Sindical dava a entender que a personalidade sindical, complementar à personalidade jurídica, seria aferida por dito organismo. Com a sua retirada da PEC, por força do Relatório aprovado na CCJC da Câmara de Deputados, em 17.12.2019, simplesmente deixa de haver qualquer previsão de registro sindical. Então, se não houver acréscimo redacional, no decorrer da tramitação da PEC referida, o Brasil entrará para o rol dos países que dispensam outra formalidade, além do registro cartorário, para a criação e o funcionamento legal das entidades sindicais.

Esta sistemática é compatível e própria da pluralidade sindical e do regime de liberdade coletiva, que são abraçados pela PEC sob análise.

A experiência recente do Brasil quanto ao registro sindical no Ministério do Trabalho se mostrou inconveniente, porque fora criada uma burocracia exagerada (e ineficiente para conter os falsos sindicatos), que, na prática, criava pressupostos e condições administrativas a implicar interferência do Estado na organização sindical, com regras procedimentais puramente administrativas, facilmente alteráveis, contornáveis e, portanto, ao sabor da Administração da vez, gerando insegurança e incerteza. Ademais, o modelo serviu para estimular desvios de conduta de funcionários e práticas corruptivas, segundo investigações anunciadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal.

Considerando o texto da PEC e o propósito de sua gestação (excluir o Estado de qualquer aproximação da organização

sindical), obviamente a atribuição dos cartórios será meramente formalística, não podendo criar nenhum empecilho à criação dos sindicatos, ao registro de suas atas ou dos atos constitutivos. A atividade dos cartórios será apenas burocrática, descabendo qualquer juízo de valor sobre os documentos que lhes sejam apresentados.

5.3. Modelo de representação sindical

a) Entidades sindicais:

Diz este inciso II, proposto ao art. 8º, CF, que os trabalhadores e empregadores “*poderão constituir organizações sindicais de sua escolha*”. A amplitude da redação dada pela PEC, permite a criação de outros aglomerados de entidades sindicais, uma vez que o texto constitucional não deixa ao Estado o papel de defini-las nem de regular o processo de sua criação. Logo, será possível que, dependendo da conveniência dos trabalhadores e empregadores, em conjunto ou isoladamente, constituam redes federativas, fóruns intersindicais ou centros sindicais interempresariais, pactos sociais,¹⁹ no propósito de melhor desempenharem suas atribuições de representação. Não se trata de novos entes de personalidade sindical, mas, sim, de estruturas complementares organizadas para o alcance dos propósitos dos trabalhadores e empregadores. Esta liberdade torna-se cada dia mais necessária ao sindicalismo, porque os desafios

¹⁹ Amauri Mascaro Nascimento observa: “Os pactos sociais nasceram nos países escandinavos com os Acordos Básicos Nacionais. Outros países neles buscaram fórmulas semelhantes de obtenção da paz social e diminuição da conflitividade entre os sindicatos e as empresas, dentre os quais Itália, Irlanda, Austrália, México, Colômbia, Israel, Suécia, Holanda e República Federal da Alemanha.

Os pactos sociais resultam de entendimentos aos quais, nos países de língua espanhola, dá-se o nome de *concertação social*. Este é, portanto, um procedimento ou método de negociação em nível mais alto do que o da negociação coletiva. Os pactos sociais têm finalidade mais ampla, predominantemente programática, mas também organizacional, por meio

dos trabalhadores aumentaram, já não têm origem apenas nas empresas, eis que o Estado se tornou algoz explícito na regulamentação do trabalho e novas estruturas organizacionais do mercado assumem formas mais brutais. Logo, em muitas ocasiões os sindicatos não terão condições de enfrentarem sozinhos tais desafios, razão pela qual precisarão de estruturas maiores e que abranjam várias categorias, setores econômicos ou ramos de atividade. É possível, mesmo, que eventualmente trabalhadores e empresários lutem por interesses comuns e se unam contra quem os ataque, mesmo que as coalizões sejam específicas e temporárias.

Abre-se margem, também, para que trabalhadores e empregadores, “*sem distinção de qualquer espécie*”, organizem suas organizações sindicais. Isto é, o direito fica assegurado a trabalhadores e empregadores que sejam empresas, grupos econômicos, pequeno empresariado, microempreendedores (mesmo os individuais), trabalhadores autônomos, trabalhadores constituídos em pessoas jurídicas (PJs), trabalhadores intermitentes, terceirizados etc.

Portanto, o dispositivo abre os horizontes para uma melhor organização sindical, mais ampla e complexa, conforme a vontade dos trabalhadores ou dos empregadores.

Esta estruturação jurídica dependerá, claro, do nível de organização e de consciência política dos trabalhadores e dos empregadores. Sem a politização, de nada valerá o arcabouço jurídico.

A mesma PEC afirma que o sistema sindical é composto de centrais, confederações, federações e sindicatos. Então, as Centrais sindicais assumem uma função de protagonismo mais evidente. Isto, no entanto, não torna as Centrais titulares de

da qual é discutido o pacto social. Assim, parece-nos melhor entender por *concertação social* o procedimento e por *pacto social* o instrumento” (NASCIMENTO, A.M. *Compêndio de Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2000, p.198).

prerrogativas que, hoje, pertencem às Confederações, como é o caso do ajuizamento de ações no controle de constitucionalidade leis e atos normativos perante o STF (art. 103, IX, CF). Nem as legitimará para discutirem as súmulas e outros enunciados da jurisprudência dos Tribunais (art. 702, §§ 3º e 4º, CLT).

b) Modelo de representação:

O inc. III do art. 8º, CF, segundo a PEC 196/2019, ao permitir a pluralidade sindical, esclarece que a organização de trabalhadores e empregadores “*será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município*”.

Como se vê, o modelo de representação não será mais o de categoria, mas, sim, o de **setor econômico** ou **ramo de atividade**. O conectivo “ou” significa que trabalhadores e empregadores poderão decidir se organizar, de acordo com as conveniências de cada grupo, por um ou outro critério, os quais são aceitos pela legislação. Este modelo atende melhor ao princípio da agregação.

Da forma como se encontra redigida a PEC, não será permitida, *a priori*, a organização sindical por empresas, eis que a limitação é por área mínima de um município. Isso, no entanto, não impede que haja negociações coletivas por empresas (acordos coletivos de trabalho). A maneira como se dê a organização sindical pode não ser por empresa, mas as negociações podem se dar no âmbito empresarial.

Será necessário, complementarmente, que o Poder Público explicithe quais sejam os setores econômicos e os ramos de atividades, base fundamental para orientar a organização sindical, sem que isto implique interferência nem intervenção. Provavelmente, haverá um resgate, ao menos em termos, dos critérios e definições constantes da Portaria nº 524/2017, do

Ministro do Trabalho, que alterou a Portaria nº 291/2017, e, para fins de aferição das Centrais Sindicais (Lei nº 11.648/2008), estabeleceu parâmetros a orientar o CNES-Cadastro Nacional de Entidades Sindicais.

O anteprojeto de lei de Reforma Sindical, elaborado pelo **FNT-Forum Nacional do Trabalho**, em 2005, tinha a seguinte redação, abraçando o modelo sindical por setor econômico e por ramo de atividade:

“Art. 9º. A agregação de trabalhadores e de empregadores nas respectivas entidades sindicais será definida por setor econômico, por ramo de atividade ou, quando se tratar de central sindical, pela coordenação entre setores econômicos e ramos de atividades.

§ 1º. Os setores econômicos e os ramos de atividades serão definidos por ato do Ministro do Trabalho e Emprego, mediante proposta de iniciativa do Conselho Nacional de Relações de Trabalho - CNRT.

§ 2º. A proposta de que trata o parágrafo anterior deverá respeitar as diferenças de organização entre as entidades sindicais de trabalhadores e de empregadores e assegurar a compatibilidade de representação dos atores coletivos para todos os níveis e âmbitos da negociação coletiva.”

Chama-se **sindicato por ramo** ao modelo de organização sindical baseado na união de trabalhadores da mesma atividade econômica, com o propósito de defender seus interesses. Opõe-se ao **sindicato por profissão**, o qual consiste na organização erguida na identificação de cada profissão ou ofício (ex.: sindicato dos advogados).

Caindo a representação geral de “todos da categoria”, amplitude decorrente do monopólio sindical, o modelo passará a ser o de representação apenas dos “filiados”. Isso implicará, por exemplo, no ajuizamento de ações coletivas e de defesas administrativas, que não terão mais a mesma abrangência que

a Constituição atualmente reconhece. A substituição processual se dará apenas quanto aos filiados. Em suma, o modelo passará a ser o de **sindicatos associativos**. E isto repercutirá no Direito Processual do Trabalho e no Direito Administrativo, considerando que a ação sindical também se dá na defesa de trabalhadores e empregadores perante as autoridades públicas.

5.4. Negociação coletiva

Há mudanças nas negociações coletivas, por decorrência das alterações aqui enfocadas.

Ao se opor às contribuições compulsórias, a CCJC/Câmara dos deputados aprovou o Relatório a ela submetido, em 17.12.2019, para excluir a proposta contida no inciso VI do art. 8º, CF (redação da PEC). No relatório, constou a exclusão do inciso por completo, e não apenas da parte final, referente à contribuição compulsória.

Por consequência, caso mantida a supressão integral, ficará prejudicada a remissão à obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas. Isto poderá incentivar o uso da faculdade atualmente conferida pelo art. 617, CLT, que permite negociações diretamente com comissões de trabalhadores da empresa. A legitimação dessas comissões nas negociações coletivas não será mais apenas supletiva, mas concorrente com a dos sindicatos. De um lado, isso poderá enfraquecer o poder negocial dos sindicatos; de outro, estimulará a luta pela representatividade das entidades que queiram, de fato, defender os trabalhadores.

Outro ponto é que nos regimes de pluralidade naturalmente há concorrência de mais de uma entidade legitimadas ao processo negocial, gerando certa conflitividade intersindical, concorrência e insegurança para as empresas. Por isso, regras prévias precisam ser construídas, sendo a **representatividade** um dos principais critérios utilizados para definir a entidade

legitimada.

A PEC 196/2019 esclarecia que a incumbência para aferir a representatividade era do CNOS-Conselho Nacional de Organização Sindical, cuja previsão, porém, foi suprimida no Relatório aprovado na CCJC. Logo, algum outro organismo terá de ser criado para cumprir esta atribuição, podendo ser estabelecido em lei própria.

Sendo a organização sindical por setor econômico ou ramo de atividade, as negociações coletivas seguirão esta abrangência. No entanto, nada impede que permaneça sendo possível a celebração de instrumentos coletivos de trabalho por empresa, sobretudo de forma complementar às negociações mais genéricas.

A legislação atual prevê que os acordos coletivos prevalecem sobre as convenções coletivas (art. 620, CLT; red. Lei nº 13.467/2017). Nos regimes de pluralidade, em regra, esta pirâmide se inverte, porque, do contrário, os sindicatos menos representativos, signatários de ACTs, teriam mais força negocial do que os mais representativos, autores das CCTs, gerando antinomia e contradição.

Tome-se nota de três modelos para se raciocinar sobre esta temática:

- a Constituição Federal adotou um modelo misto de negociação coletiva, mesclando o sistema *centralizado* (das convenções coletivas, amplas, gerais, setoriais) com o *descentralizado* (acordos coletivos, restritos, específicos, empresariais). A forma de compatibilizar ambas as normas coletivas, quando conflitantes, dava-se pelo princípio da norma mais favorável aos trabalhadores.
- Com a Lei nº 13.467/2017, priorizou-se o modelo *descentralizado*, fazendo prevalecer os acordos coletivos sobre as convenções coletivas;

- Caso aprovada a pluralidade sindical, a lei precisará esclarecer se priorizará o modelo centralizado de negociação ou o descentralizado, considerando que o fator “representatividade” será decisivo na legitimação negocial das entidades sindicais. Mas, em princípio, na pluralidade sindical, caso estabelecida na Constituição, o atual art. 620, CLT, será incompatível com a nova disposição.²⁰

Tratando-se de pluralidade sindical, cada entidade só representa os seus filiados. Então, as negociações coletivas não abrangerão todos do ramo de atividade nem do setor econômico, porque poderia acontecer de um sindicato invadir a esfera de representação de outro.²¹ Outra implicância desta representação é quanto às ações judiciais e defesas administrativas, que também passam a ser restritas aos filiados.

Nesta sistemática, justifica-se a criação de taxas negociais a todos que se beneficiem das cláusulas coletivas. Quem não for filiado e, no entanto, pretenda se beneficiar do instrumento coletivo deverá pagar uma contribuição espontânea, em valores idênticos aos dos filiados.

²⁰ A função dos acordos coletivos, perante os processos e modelos de negociação coletiva, poderá ser autônoma (concorrendo com as convenções coletivas, no âmbito mais restrito de sua aplicação), complementar (regulando matérias lacunosas das convenções) ou extensivos às convenções, nos pontos por estas autorizados. A lei dirá qual modelo adotará, inclusive permitindo o modelo misto.

²¹ O modelo de representação apenas dos associados pode não ser conveniente aos empresários nas negociações centralizadas (ex.: convenções coletivas) porque deixa a descoberto os trabalhadores não filiados, que, no Brasil, são a maioria, na ordem de 84%. Isso geraria dupla folha salarial e ações trabalhistas de isonomia salarial. Por isso, os mecanismos de extensão de benefícios precisam ser previstos na lei, para que os direitos não se incorporem aos contratos individuais quando estendidos pelas empresas ou por autoridade pública.

6. Críticas gerais à PEC 196/2019

Já foram reportadas, neste breve estudo, as dificuldades políticas e o contexto em que a PEC 196 surgiu. Sabe-se que qualquer projeto de norma há de considerar a viabilidade de sua aprovação. E, por certo, as Centrais sindicais empreenderam esforços para garantir ao sindicalismo brasileiro uma sobrevivência compatível com os novos tempos e dentro do que era possível construir no âmbito do Legislativo. No entanto, esse esmero não impede que algumas considerações críticas sejam apresentadas ao texto proposto.

A PEC 196 poderia ter avançado em alguns pontos relativos à propensão de futuro. Por exemplo, sua restrição à representação de “empregados” e “empregadores” tende a restringir o campo de abrangência dos sindicatos, quando deveria ter ido mais além, para permitir a representação sindical de estagiários, trabalhadores de plataformas eletrônicas, PJs, eventuais etc.

A relação de trabalho tem mudado, o emprego não é mais a modalidade principal do trabalho humano. Os números de trabalhadores empregados têm caído ano a ano. Em 2014, o IBGE apurou que cerca de 59% dos trabalhadores do Brasil mantinham a natureza empregatícia; os demais se distribuíam em outras formas de trabalho, mesmo sendo o obreiro pessoa física. Este número, por certo, é menor na atualidade, sobretudo considerando que a taxa de emprego formal tem caído no mundo todo. O trabalho formal subordinado some; e quando surgem novos postos de trabalho, normalmente são sob outras modalidades, especialmente em face da chamada “indústria 4.0”. A modernização das relações de trabalho reclama, também, a modernização da representação sindical dos trabalhadores. A PEC não é moderna nem abre o sindicalismo aos desafios da modernidade.

Neste aspecto específico, o PL 5552/2019 é mais abrangente, ao dispor no parágrafo único de seu art. 2º:

“Parágrafo único. O direito a que se refere a presente Lei é assegurado a todos os trabalhadores ativos e inativos, inclusive aos profissionais liberais, servidores públicos civis da administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trabalhadores rurais, avulsos, autônomos, independentemente da natureza do trabalho ou do vínculo, inclusive aos aposentados, incluindo todas as novas formas de contratação e trabalho com vínculo, sem vínculo, via app, inclusive as futuras.”

Um ponto crucial na PEC 196 é a cizânia que ela causa entre centrais e confederações profissionais. Apesar dos esforços de seus mentores, a proposta normativa não contribui para a pacificação interna do sindicalismo. Na verdade, institucionaliza a rixa entre estas duas espécies de entidades sindicais. Teria andado melhor se definisse mais prudentemente as atribuições entre centrais e confederações, promovendo a convivência harmoniosa.

Faltou à PEC, ainda, maior atenção à negociação coletiva, o que é fundamental no novo modelo de pluralidade. Considerando que a contratualidade pela via coletiva é mecanismo crescente e que os sindicatos serão atores importantes em regular os contratos individuais de trabalho, embora sob padrões coletivos, a previsão constitucional deveria estabelecer algo a respeito da nova realidade. Um exemplo paradigmático seria a linha adotada pela Constituição de Portugal, cujo art. 56 dispõe:

“2. Constituem direitos das associações sindicais:

- a) Participar na elaboração da legislação do trabalho;
- b) Participar na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores;
- c) Pronunciar-se sobre os planos económico-sociais e acompanhar a sua execução;

- d) Fazer-se representar nos organismos de concertação social, nos termos da lei;
 - e) Participar nos processos de reestruturação da empresa, especialmente no tocante a ações de formação ou quando ocorra alteração das condições de trabalho.
3. Compete às associações sindicais exercer o direito de contratação coletiva, o qual é garantido nos termos da lei.
4. A lei estabelece as regras respeitantes à legitimidade para a celebração das convenções coletivas de trabalho, bem como à eficácia das respetivas normas.”

É preciso pensar nos sindicatos como entes mais presentes nas bases e mais próximos da contratualidade e da regulação do trabalho.

Da forma como a PEC foi apresentada ao parlamento, transmitiu mensagem de que sua preocupação primária seria com o custeio sindical. Este é um tema antipático aos olhos da população e muito caro aos propósitos do Congresso Nacional, não obstante a relevância e a premência de tratar do financiamento das entidades sindicais. Bom, existem várias maneiras de tratar de um tema. O escolhido pela PEC não foi a melhor.

De todo modo, ainda há muito caminho a ser trilhado na tramitação das PECs que se destinam a reformar a organização sindical brasileira. Por isso, as presentes considerações são provisórias e visam a analisar, antecipadamente, algumas consequências no novo modelo sindical, o de pluralidade, cuja aprovação e implementação parecem inevitáveis na atual conjuntura nacional.

Capítulo 4

CONCEITOS SINDICAIS

1. Revisitando conceitos

A implementação de pluralidade sindical em qualquer país acarreta várias consequências; não se trata apenas de um conceito mágico autossuficiente inserido no texto normativo. Novos institutos surgem decorrencialmente, ao passo que realidades antes não valorizadas crescem em importância. A passagem da unicidade para a pluralidade é profunda e complexa, exigindo uma revisitação a velhos e novos conceitos sindicais. Por exemplo, a **representatividade** ganha relevo e assume contornos antes inexistentes no regime de unicidade. Assim ocorrerá, também, com o Brasil, caso adote a pluralidade sindical, como as evidências levam a crer que acontecerá.

Por isso, a compreensão de alguns conceitos importa para entender e apontar qual o melhor modelo sindical a ser estabelecido em determinado grupo social e quais as vantagens e os riscos na sua efetivação.

Os conceitos, sabidamente, não integram um conhecimento exato nem resultam de um entendimento uniforme e pacífico. As palavras possuem significados variantes, por isso existem vários dicionários. No entanto, o estudo científico é responsável pela formulação de conceitos e definições metodologicamente aplicáveis ao saber humano.

Para um novo sindicalismo, estes conceitos e definições precisam ser esclarecidos, mesmo que sucintamente.

Para que o leitor entenda esta necessidade, note que a

representação sindical, pela PEC 196/2019, passará a ser apenas dos filiados, não de toda a categoria, até porque o modelo proposto se estrutura em setor econômico e ramo de atividade. Poderão os sindicatos, então, promoverem ações em benefício de quem não seja filiado? E quem representará os não filiados (na conjuntura atual, mais de 84% dos trabalhadores)? Observe-se, também, que a dita proposta abre margem para múltiplas negociações coletivas, já que existirão mais de uma entidade sindical. As negociações coletivas centralizadas, conforme atesta a experiência dos países pluralistas, incumbem às entidades mais **representativas**. Temos, aí, duas palavras de conceitos distintos: **representação** e **representatividade**. São vocábulos que possuem aplicação tanto no sentido jurídico quanto no político.

2. Representação

Representação é a ação de representar ou o exercício da atividade em que uma pessoa, física ou jurídica, pratica atos por outra.

Segundo Plácido e Silva,

"Representação. Do latim *repraesentatio*, de *repraesentare* (apresentar, estar presente, reproduzir), é o vocábulo empregado na linguagem jurídica nos mais variados sentidos, embora todos eles se fixem na acepção etimológica do vocábulo.

Juridicamente, a representação é a instituição, de que se *derivam poderes*, que investem uma determinada pessoa de autoridade para praticar certos atos ou exercer certas funções, em nome de alguém ou em alguma coisa.

E, nesta ampla significação, não somente traduz o conceito de *delegação*, ou *mandato*, que se atribui à pessoa, para que atue em nome e em lugar de outrem,

como a *substituição*, que se opera por sua eficácia para que possa, lícitamente, aquele que substitui, praticar os atos ou agir conforme é apoderado.”²²

Na política, chama-se **representação** à atividade e aos poderes conferidos a alguns indivíduos ou instituições para atuarem em nome de outros, de um grupo social ou de uma coletividade, por determinado tempo. É típica das democracias representativas e se dá a partir dos poderes que os representados conferem aos seus representantes. O tempo em que o poder de representação é conferido aos representantes (a diretoria) se chamada **mandato**. De fato, um dos fundamentos da democracia é a alternância no poder, a previsão de duração dos poderes outorgados pelo grupo. O mandato, de seu turno, deve ser exercido de forma legítima, assim como a representação sem legitimidade se torna arbitrária, caótica, deformada.

Fala-se, então, que o sindicato dos metalúrgicos de São Paulo, por exemplo, **representa** todos os trabalhadores metalúrgicos da sua região de abrangência. Isto porque o art. 8º, CF, estabelece a representação por categoria, em regime de monopólio sindical. Entretanto, nos modelos de pluralismo sindical, a representação seria apenas dos metalúrgicos “filiados” à entidade, respeitada a sua territorialidade. Cada diretoria eleita desempenhará suas atribuições por um certo tempo, que é o mandato previsto no estatuto sindical. O sindicato fica, as diretorias se sucedem.

O modelo de representação sindical é estabelecido pelo legislador, normalmente na Constituição Federal. Atualmente, o Brasil adota o modelo de representação por **categoria**,²³

²² SILVA, Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, vocábulo “representação”.

²³ Amauri Mascaro Nascimento, seguindo classificação tradicional, vislumbrava que os principais sistemas de organização sindical, quanto aos grupos representados, eram *por categoria, por profissão e por empresa* (*Compêndio de Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2000, p. 169). Mas, ultimamente, tem

mas prevalecem na Câmara de Deputados propostas de que a representação passe a ser por **setor econômico** ou **por ramo de atividade**. É o caso da PEC 196/2019.

Considerando as dificuldades conceituais a respeito de setor econômico e de ramo de atividade, é usual nos países pluralistas que o Poder Público, unilateralmente ou por órgãos de composição tripartite, edite normas (Portarias ou Instruções) esclarecendo quais são os setores e os ramos que orientam a organização sindical.

3. Legitimidade

Os sindicatos são os porta-vozes de suas bases. Cumprem o papel de representar os trabalhadores ou os empregadores; a isto se chama, no plano político, **função**, isto é, o desempenhar faculdades e tarefas em favor e em proveito de outrem, os representados. Os sindicalistas e as diretorias sindicais são mais legítimos quanto mais próximos estiverem dos representados, os reais titulares dos interesses tutelados pela entidade coletiva.

Focalizar a **legitimidade**, enquanto conceito político, é compreender a justificação do poder, do direito de comandar, “porque entre todas as desigualdades humanas nenhuma tem consequências tão importantes e por isso mesmo tanta necessidade de justificar-se quanto a desigualdade derivada do poder. Salvo algumas raras exceções, um homem equivale a outro: por que então um deve ter o direito de comandar e os outros o dever de obedecer? Os princípios de legitimidade respondem a esta objeção”, conforme sustenta Ferrero.²⁴ Ela, enfim, diz

crescido, no mundo todo, interesse na representação por *setor econômico* e, principalmente, por *ramo de atividade*.

²⁴ Ferrero, *apud* Paulo BONAVIDES, *A Constituição Aberta*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 36. Segundo Höffe, o Judiciário detém um “mandado para exercício da coerção” (*Justiça Política – fundamentação de uma filosofia*

respeito à “aceitação consensual por parte da sociedade, de um comportamento, de uma decisão ou de uma ideia que, direta ou indiretamente, diga respeito à direção do grupo. Caracteriza o domínio da *Política*, por isso mesmo, relacionada à *vontade da sociedade* (do grego, *polis*)”:²⁵ Inseparável da ideologia, a legitimidade não pode ser suprimida da reflexão filosófica e da análise sociológica, “tratando-se de examinar os fundamentos do poder numa sociedade política em crise”:²⁶

O princípio democrático quer dizer, em essência, que o exercício do poder pelas instituições estatais e pelas de relevância pública, como escolas e universidades particulares, sindicatos, partidos políticos etc., “deve ser legitimado democraticamente pelo reconhecimento de seus destinatários, pois não há poder legítimo sem que aqueles que estão sujeitos ao poder o reconheçam”:²⁷

O principal instrumento democrático conferidor de legitimidade é o **processo eleitoral**, utilizado especialmente para o exercício da representação, no mandato designado pela norma ou pelo grupo. No entanto, é preciso ter em mente que, numa realidade democrática, a legitimidade requer a participação popular tanto na criação e diplomação do poder quanto no seu **exercício**. É que a legitimidade não é fenômeno estático, que se contente com a sua manifestação uma única vez.

A legitimação é **processo contínuo e dinâmico**, que nasce e precisa se renovar a cada alvorecer, à semelhança da luz do

crítica do Direito e do Estado. Petrópolis: Editora Vozes, 1991, p. 58). O poder de comando precisa ser justificado para e pelos representados, por meio de processos democráticos e de exercício de uma representação voltada aos interesses do grupo outorgante.

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do Poder – parte I*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 221.

²⁶ Paulo Bonavides, *A Constituição Aberta*, cit., p. 35.

²⁷ ROCHA, José de Albuquerque, Poder Judiciário: o que conservar e o que inovar, in *Revista de Direito Processual Civil*, **15**:29.

sol que não traz todos os benefícios ao mundo apenas porque nasceu e espargiu rapidamente sua lucipotência ao substituir o frescor noturno pelo calor matinal. Os seres vivos, senão a própria Terra, carecem que a luz do sol se estenda aos lugares mais longínquos e perdue horas, voltando a nascer no dia seguinte, e no outro dia, e no outro, sucessivamente. A legitimação não é vacina de dose única nem fim em si mesmo. É alimento do poder, necessário que se demonstre e se prove todos os dias. Daí a relevância dos mecanismos de fiscalização do poder, que há de ser transparente e ético.

Não obstante esta concepção política, a legitimidade também possui uma conotação jurídica, especialmente no campo do Direito Processual, ao lume do que anota Cândido Rangel Dinamarco e B.V.C. Lopes:

“A legitimidade *ad causam* é a qualidade para estar em juízo como demandante ou demandado em relação a determinado conflito trazido ao exame do juiz. Ela depende sempre de uma concreta *relação entre o sujeito e a causa* e se traduz na relevância que o resultado desta virá a ter sobre a esfera de direitos do autor, seja para favorecê-la ou para restringi-la. Tem portanto legitimidade ativa para uma causa o sujeito que em tese poderá vir a se beneficiar juridicamente dos efeitos da tutela jurisdicional pleiteada; e tem legitimidade passiva aquele que também em tese poderá sofrer algum impacto desfavorável em sua esfera jurídica.”²⁸

Quando se diz que os sindicatos passam por uma crise de legitimidade, refere-se ao distanciamento entre essas entidades e seus representados, porque já não possuem a confiança nem a credibilidade suficientes para o exercício do poder em grau aceitável. Há, isto sim, tolerância e acomodação com as diretorias,

²⁸ DINAMARCO, C.R.; LOPES, B.V.C. *Teoria geral do novo Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 118.

mas pouquíssimo envolvimento dos representados na condução dos sindicatos. Os indicadores desta baixa legitimidade são o reduzido número de filiados, o esvaziamento das assembleias, os altos índices de abstenção nas eleições sindicais, a ausência de solidariedade e o descaso às convocações emanadas dos sindicatos.

Diferentemente, quando se fala que um sindicato não tem legitimidade para figurar em determinada ação judicial, como autor ou como réu, o significado, aí, é jurídico, processual.

4. Representatividade

4.1. Compreensão de representatividade

Chama a atenção, o conceito de representatividade, que ganha contornos excepcionais e numa escala potencializada no caso de pluralidade sindical, modelo para o qual o Brasil caminha. É que haverá concorrência de representação e negocial, em face da coexistência de mais de um sindicato com o mesmo âmbito de atribuições político-trabalhistas, podendo se dar negociações complementares, exclusivistas ou prioritárias. Ou seja, poderão existir dois ou mais sindicatos dotados de representação dos trabalhadores de determinado setor econômico ou ramo de atividade; porém, a negociação centralizada incumbirá ao sindicato mais representativo; enquanto ao menos representativo restará a negociação menos abrangente, a realizada no âmbito da empresa, por exemplo.

Então, o que é uma entidade representativa?

Não são representativos os sindicatos nanicos, sem nenhuma expressividade política, incapazes de exercer pressão nos grupos cujos interesses se opõem aos dos representados. Funciona assim: quanto mais representativos, maior é a propensão da sua força de pressão e de resistência. Entre empregadores

fortes e trabalhadores fracos, são os sindicatos profissionais representativos que promovem o equilíbrio de forças.

O requisito da **representatividade** informa o nível de negociação coletiva nos regimes de pluralidade, pois os sindicatos por empresas normalmente possuem baixa representatividade, especialmente os organizados na base de empresas de pequeno porte; já os sindicatos organizados por setor econômico costumam ser mais representativos, pois aglomeram grande número de trabalhadores e muitas empresas são alcançadas por sua força de pressão. Esta constatação do grau de representatividade influencia no patamar negocial e na definição de quem seja legítimo para negociar. Aliás, nos países que adotam a pluralidade sindical, a legislação atribui poderes de negociação centralizada, de conteúdo abrangente e generalizante, aos sindicatos de expressiva representatividade, enquanto os sindicatos de menor expressão se restringem a negociações descentralizadas, pontuais e complementares às primeiras. Esta ideia de representatividade não é unívoca e será explorada com maior profundidade adiante.

O Comitê de Liberdade Sindical, da OIT, possui várias manifestações sobre a representatividade sindical, das quais selecionamos os seguintes verbetes, extraídos da Recopilação de 2018:

526. Cuando la legislación da entender que la única distinción entre los sindicatos representativos y el resto de sindicatos es que los primeros pueden firmar convênios colectivos, formar parte de comités paritarios y participar en eventos internacionales, el Comité considera que los privilegios concedidos a los sindicatos representativos no son excesivos.

527. La determinación de la noción de representatividad presupone que los gobiernos garanticen un clima en el cual los sindicatos puedan desarrollarse libremente en el país.

528. Para ser admisibles, es preciso que los criterios que justifican la distinción hecha entre organizaciones más o menos representativas sean objetivos, que se basen en elementos no susceptibles de abuso y que la distinción no comprometa los derechos y garantías fundamentales de las organizaciones menos representativas.

530. Deben existir en la legislación criterios objetivos, precisos y previamente establecidos para determinar la representatividad de una organización de empleadores o de trabajadores, y dicha apreciación no podría dejarse a la discreción de los gobiernos.

533. Para poder determinar de la mejor manera posible la representatividad de las organizaciones sindicales es necesario garantizar la imparcialidad y la confidencialidad del procedimiento. Por ende, la verificación de la representatividad de una organización sindical debería estar a cargo de un órgano independiente e imparcial.

540. El hecho de reconocer la posibilidad de un pluralismo sindical no impediría que se concedieran ciertos derechos y ventajas a las organizaciones más representativas. Siempre y cuando la determinación de la organización más representativa se base en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva, y las ventajas se limiten de manera general al reconocimiento de ciertos derechos preferenciales en lo que se refiere a cuestiones tales como la negociación colectiva, la consulta por las autoridades o la designación de delegados ante organismos internacionales.

545. Las organizaciones sindicales minoritarias, a las cuales se niegan los derechos de negociación colectiva, deben poder desempeñarse y tener por lo menos el derecho de hacerse portavoces de sus miembros y de representarlos en caso de reclamación individual.

1363. Para que un sindicato de rama de actividad pueda negociar un convenio colectivo de empresa debería bastar la prueba de que dicho sindicato cuenta con suficiente representatividad a nivel de empresa.

1366. Las autoridades competentes deberían tener siempre la facultad de proceder a una verificación

objetiva de cualquier solicitud de un sindicato que afirme representar a la mayoría de los trabajadores de la empresa, a condición de que la solicitud les parezca plausible. Si se prueba que el sindicato interesado representa a la mayoría de los trabajadores, las autoridades deberían adoptar medidas de conciliación apropiadas para obtener que los empleadores reconozcan a dicho sindicato con fines de negociación colectiva.

1368. Cuando las autoridades tienen la facultad de organizar votaciones para saber cuál es el sindicato mayoritario que debe representar a los trabajadores en las negociaciones colectivas, siempre deberían hacer celebrar tales votaciones si no se percibiera claramente por qué sindicato desean estar representados los trabajadores.

Pode-se afirmar que, nos países de pluralidade sindical, onde há mais de um sindicato com poderes de representação do mesmo grupo de trabalhadores, o elemento que resolverá a disputa concorrencial é a representatividade. Quem possui mais representados possui mais prerrogativas legais.

Então, é importante saber quais são os critérios que a experiência internacional aponta para definir a entidade mais representativa.

Segundo Mauro de Azevedo Menezes,²⁹

Lembra *Siqueira Neto* que a noção do sindicato mais representativo surgiu com a criação, pelo Tratado de Versailles, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocasião em que os delegados não-governamentais

²⁹ MENEZES, Mauro de Azevedo. Definição do sindicato (mais) representativo: pressupostos, problemas e alternativas, in <https://www.unifacs.br> › *arquivo* › *edicao_abril2002* › Sindicatos, acessado em 20.12.2019. A obra a que alude o autor, é a seguinte: SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 107.

dos Estados-membros foram indicados de acordo com as organizações profissionais mais representativas. Este conceito, em seguida, foi incorporado à Constituição da OIT, cujo art. 3º, parágrafo 5º, faz alusão às *“organizações sindicais mais representativas”*.

Desperta atenção no contexto da organização sindical, portanto, a busca de mecanismos de garantia da autenticidade da representação. O sindicato representativo é a pedra de toque do sistema de relações coletivas de trabalho, como elemento essencial ao seu regular funcionamento. Conceber a existência de um sindicato pouco representativo, ou carente de representatividade, equivale a frustrar toda a potencialidade da experiência sindical, relegando-a a mero arremedo, ou aparência destinada a viabilizar a manipulação das massas e a traição de suas expectativas.

Em seguida, o referido autor passa a abordar os vários critérios de aferição de representatividade, ainda citando Siqueira Neto, iniciando por esclarecer que a incumbência dessa atividade deve ficar confiada a alguém independente, podendo ser algum órgão estatal, desde que imparcial, infenso às pressões e interesses das partes, como orienta a OIT. E que os critérios de representatividade devem estar elaborados previamente, de forma clara, transparente e democrática.

4.2. Critérios definidores de representatividade:

Não é uniforme a atribuição de quem examinará se uma entidade atende ou não o requisito da representatividade e em que dimensão. Alguns países adotam o modelo estatal, em que o Poder Público é quem o dirá; enquanto outros adotam um modelo privatista, ficando esta tarefa confiada a órgãos não estatais, como as comissões mistas. Mas a existência de critérios objetivos e prévios, aplicados por órgão imparcial, é orientação adotada pela OIT, conforme indicam os verbetes transcritos há pouco.

A PEC 196/2019 atribuía ao CNOS-Conselho Nacional de Organização Sindical a competência para estabelecer critérios e avaliar a representatividade das entidades sindicais. No entanto, a rejeição do CNOS na Câmara de Constituição, Justiça e Cidadania, em sessão do dia 17.12.2019, deixou esta atribuição no vácuo, o que merecerá saneamento. Provavelmente, se implementada a pluralidade sindical no Brasil, dita tarefa incumbirá a algum órgão estatal. Caso seja esta a opção do legislador, não significa, por si só, ofensa ao princípio de liberdade sindical, que veda a interferência e a intervenção do Estado na organização sindical. A observância aos critérios recomendados pela OIT, vistos há pouco, são necessários à legitimidade do órgão.

Siqueira Neto, invocado por Mauro de Azevedo Menezes, aponta os seguintes critérios:

a) **Quantitativos:** estes critérios consideram o número de *associados* dos sindicatos (o mais usual); o número de *contribuintes*; o volume de *recursos* arrecadados; ou o número de *representados*. É possível que se adote uma fórmula que leve em conta todos ou alguns desses indicadores.

b) **Qualitativos:** são os que consideram o maior ou menor grau de *autonomia*, *experiência* ou *antiguidade*. Pelo primeiro, avalia-se a independência que a entidade possui perante o Estado ou perante o empregador. O *experiential* analisa as negociações coletivas desenvolvidas pela entidade, suas mobilizações da categoria e as greves. O critério da *antiguidade* pressupõe a data de fundação do sindicato, analisando a data do registro e a continuidade efetiva da atividade sindical. Os mais antigos seriam os mais representativos.

c) **Institucionais:** são os que valorizam a participação da entidade sindical em órgãos públicos para a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores. O ponto criticável é que estes critérios privilegiam a ação

burocrática, de gabinetes, em contraposição à luta diária árdua, do contato com os trabalhadores no chão das fábricas;

d) **Ideológicos:** priorizam aspectos históricos, os “relacionados a algum aspecto que a ordem jurídica queira dar relevância, de acordo com os seus princípios fundantes. Exemplo de critérios dessa natureza são os que favorecem o reconhecimento de sindicatos que tenham em sua história comprovada participação na institucionalização democrática, como é o exemplo da França, onde as entidades que se alinharam à luta de resistência ao nazismo têm lugar privilegiado até os dias atuais”.

e) **Funcionais:** estes critérios privilegiam os resultados efetivos da ação sindical, como a celebração de instrumentos coletivos, as conquistas efetivamente obtidas em favor dos representados, o número e a repercussão das ações judiciais exitosas etc.

f) **Estruturais:** nestes critérios, o forte é o engajamento da entidade no sistema sindical, como os vínculos sólidos com federações e confederações.

g) **De estabilidade:** consideram a continuidade dos sujeitos nas negociações coletivas, de forma que a mudança da entidade representativa não influencie nos rumos que tenha tomado a negociação.³⁰

Dos critérios acima, percebe-se que os quantitativos são os menos sujeitos a avaliações subjetivas, muito embora possam não refletir, eventualmente, resultados fáticos reais favoráveis aos representados. Os critérios subjetivos, como os qualitativos e os ideológicos, deixam margem a escolhas políticas, ideológicas, de conveniência do órgão avaliador, o que pode

³⁰ SIQUEIRA NETO, José Francisco; *apud* MENEZES, Mauro de Azevedo, ob. cit., p. 11-15.

significar, indiretamente, interferência ou mesmo intervenção no sindicalismo.

Postos os referidos critérios, o sindicalismo brasileiro precisa analisar qual ou quais se mostra(m) apropriado(s) a regê-lo.

5. Conclusões parciais do capítulo

A unicidade sindical, enquanto modelo pelo qual o Estado assegura o monopólio de representação por um único sindicato em determinado setor ou âmbito, pouco se preocupa com determinados conceitos, como a representatividade e a legitimidade, as quais assumem conotação propriamente de política sindical, sem reflexos jurídicos relevantes.

No entanto, tais conceitos assumem importância política e jurídica na pluralidade, modelo sindical que permite a existência de mais de uma entidade representativa dos trabalhadores ou empregadores no mesmo âmbito de representação.

Destes conceitos, sobrepõe o de representatividade, que passa a ser o principal instrumento para definir qual entidade possui, de fato e de direito, poderes para representar os trabalhadores ou os empregadores, tanto nas negociações coletivas quanto em outras ações sindicais.

Dentre os vários critérios de identificação da representatividade, os de cunho quantitativo se destacam pela menor subjetividade, sendo por isso os mais comumente utilizados pelos países de pluralidade sindical.

De seu turno, é preciso que a norma estabeleça qual órgão ficará responsável por aplicar o critério eleito pelo legislador e por definir quais serão as entidades representativas, bem ainda os procedimentos de solução de conflitos de representatividade e de representação sindicais.

HAVERÁ UM SINDICALISMO À BRASILEIRA?

1. Cenário de mudanças

Que o sindicalismo brasileiro enfrenta a sua pior crise desde a edição da CLT é fato. E que haverá uma reforma sindical também é verdade. Mas qual modelo se pretende adotar e qual será o melhor para o Brasil? E como podem agir as entidades sindicais nesse novo cenário? O que se pode esperar do Congresso Nacional ou do Poder Político nestes tempos tão ameaçadores?

Na verdade, o sindicalismo está mirando as ameaças e os problemas externos, quando ainda há muito a ser debatido internamente, sobretudo entre Centrais e Confederações, bem como a definição de pautas comuns. A questão maior está dentro do próprio sindicalismo.

Há um trabalho a ser desenvolvido pelo sindicalismo nacional, consistente em ampliar internamente os debates sobre a reforma sindical, democratizando a discussão a este respeito. Os projetos de uma nova organização sindical não estão partindo das bases, muito menos estão sendo debatidos com os trabalhadores e os empregadores. São projetos da cúpula do movimento sindical, com a propensão de ser impostos de cima para baixo, o que é contrário ao pressuposto de democracia.

Não é fácil entender o que está se passando no seio sindical nem qual será a melhor estratégia a seguir. Basta notar que a PEC 196/2019 peca pela ausência de debates prévios democráticos,

mas tem o mérito de não se furtar aos desafios atuais e, assim, apresenta uma proposta que, mesmo não sendo a melhor, pode ser amplamente discutida no Congresso, partindo de algumas premissas já anunciadas pelo Poder Político. Tampouco se pode apostar que, de outra forma, o movimento sindical brasileiro (movimento de base), os trabalhadores e os empregadores teriam maturidade e rapidez suficientes para discutirem seriamente o tema da reforma antes do Governo; ou se ficariam apenas nos interesses particulares de grupos específicos, nos desejos individualistas dos dirigentes e, então, deixariam acontecer o mesmo que sucedeu com as tentativas do FNT-Forum Nacional do Trabalho, que simplesmente feneceu (2005).

Nas discussões em torno dos projetos de reforma sindical, há um elemento que não pode ser esquecido: a **viabilidade** das propostas. Encaminhar PEC mantendo a unicidade sindical e o retorno de contribuições compulsórias, neste momento, por exemplo, é política quixotesca. Claro que o Governo e o Congresso atual são conservadores, estão minando os direitos sociais, acabando com qualquer traço de protecionismo à classe trabalhadora... Logo, a reforma sindical – e, no centro, a pluralidade sindical – não será inspirada no melhor propósito de fortalecer a classe operária, senão reduzir suas forças e seu poder de organização a cinzas. Em princípio, não há intenção de fortalecer as organizações sindicais. E uma das estratégias é dividir ainda mais os sindicatos, gerar mais cizânia, desacreditá-los perante os seus representados. Disso se sabe bem.

Se o sindicalismo tivesse a legitimidade e a credibilidade para movimentar os trabalhadores, poder-se-ia falar em uma frente de resistência à intenção do Poder Público. Porém, enfraquecidos e com uma legitimidade sofrível, os sindicatos precisam trabalhar com o que possuem. Então, ficarão de fora do debate travado no Congresso, deixando que os parlamentares toquem a reforma unilateralmente, a toque de caixa, ou participarão das propostas e das discussões?

A hora é de compreender os benefícios e os males da pluralidade, os critérios de representatividade, o modelo de representação etc. **A pluralidade sindical deveria ter sido discutida há anos**, em outro momento, juntamente com o modelo de custeio sindical, quando os sindicatos tinham mais força, possuíam dinheiro para bancar campanhas. Mas, as entidades sindicais brasileiras resistiram e se fecharam ao debate em anos pretéritos, sacramentando este tema e o do custeio. Então, pela Lei nº 13.467/2017, o legislador mudou o sistema de financiamento a seu talante, e o sindicalismo não teve forças para reagir, vivenciando a pior crise de sua história, desde a edição da CLT.

Agora, embora num momento inoportuno para a classe trabalhadora, o legislador anunciou que promoverá a pluralidade sindical, alterando o Texto constitucional. Não parece que a melhor estratégia consista apenas na insistência à permanência de um modelo cuja morte foi anunciada, o da unicidade. Seria bom se o art. 8º, CF, não fosse tocado neste momento, enquanto se amadurecem e se democratizam os debates sobre a reforma sindical; mas não parece que o legislador esteja disposto a adiar essa alteração. A reforma sindical já tomou seu rumo. Os passos iniciais já foram dados.

O sindicalismo, então, tem o caminho de, mesmo não sendo favorável ao pluralismo, conhecer as diversas propostas, saber como outros países lidam com este modelo, entender os critérios de representatividade, deslindar a melhor opção para as negociações coletivas e, acima de tudo, procurar construir pautas comuns, olhando para o futuro, que não é nada promissor.

A pluralidade sindical precisa ser vista sob a ótica da realidade brasileira, a ser inserida num país de dimensões continentais, com uma população superior a 200 milhões de habitantes, alta concentração de renda, negociações coletivas em declínio, mais de 17 mil entidades sindicais (das quais pelo menos um quarto nunca celebraram acordo ou convenção coletiva), baixo índice

de representatividade, falta de transparência na prestação de contas (o que tem levado a práticas corruptivas em algumas entidades) etc.

Sendo assim, o modelo de pluralidade da Itália seria o adequado ao Brasil? Ou o Francês? Ou o da Argentina? Seria, então, apropriado o do Chile?³¹ Talvez uma miscigenação de todos, com as peculiaridades sociais, culturais e econômicas do Brasil...

2. Balizas para a reestruturação dos sindicatos

Para enfrentar os desafios apontados acima, cabe ao sindicalismo, refletir sobre os seguintes pontos gerais:

a) **Relações internas:** Convém ao sindicalismo olhar para dentro de si próprio e analisar suas relações internas, com os representados, os mecanismos de legitimidade, a teia de credibilidade, a atuação da representação política e jurídica, a criação de códigos de ética (o *compliance* sindical), a democracia nas eleições, transparência na prestação de contas e os vínculos com outras entidades sindicais, tanto nas relações horizontais quanto nas verticais;

b) **Unidade sindical:** É imperioso que se promova a união do movimento sindical, priorizando a unidade, mas respeitando as diferenças e particulares de cada entidade. União não é sinônimo de incorporação nem de fusão sindical, muito embora estas medidas também

³¹ Sobre os diversos modelos de pluralidade sindical, vejam-se artigos publicados na revista eletrônica *In Forma Sindical*, nº 06, abril/2019 (<http://www.excolasocial.com.br/2019/05/09/revista-in-forma-sindical-edicao-abril-2019/>). O tema também foi objeto do VI Congresso Internacional de Direito Sindical, ocorrido em Fortaleza, em maio de 2019.

possam ingressar na discussão sobre sindicatos fortes e representativos;

c) **Confederações e Centrais:** A beligerância entre estas entidades tem enfraquecido a cúpula sindical, prejudicando a implementação de políticas sindicais gerais e eficientes. Então, o diálogo constante e uma melhor delimitação de suas atribuições e âmbitos de representação ajudariam muito na pacificação da ação sindical de cúpula;

d) **Relação de trabalho e representação:** É necessário ampliar a representação sindical para além da relação de emprego e do trabalho formal. É hora de representar os trabalhadores informais, os sem vínculo, os que trabalham por plataformas eletrônicas, os aposentados, os pensionistas, os PJs, os autônomos, os estagiários, os desempregados, os desalentados, os que vivem na miséria, os abaixo da linha de pobreza etc.;

e) **Movimentos sociais:** Os sindicatos não podem ficar sozinhos nem ver sua realidade como isolada do resto da sociedade. Seria adequada sua aproximação a outros movimentos sociais, como os estudantis, os de defesa de minorias e de grupos vulneráveis, os de proteção dos consumidores, os de defesa dos desabrigados, dos sem teto, dos ambientalistas, dos artistas etc. É que a transformação capitalista não se restringe às relações de trabalho, mas, sim, a toda a sociedade, que vem empobrecendo e tomando novo ciclo de concentração de renda, em prejuízo dos mais pobres; a miséria está aumentando. Daí a necessidade de definição e defesa de pautas comuns, tendo por base a solidariedade, a igualdade de oportunidades, a justiça social e a repartição de riqueza;

f) **Relações com o Estado:** afastada a possibilidade atual se sindicatos anárquicos, juridicamente, a legislação deveria se circunscrever em assegurar a

liberdade sindical, vedar as condutas antissindicais, garantir negociações coletivas livres, efetivas e socialmente benéficas, promover a autonomia dos sujeitos, possibilitar regras democráticas, fomentar o diálogo social e assegurar o direito de greve.

Pontualmente, os sindicatos deveriam se preocupar em como terem acesso aos trabalhadores das **plataformas eletrônicas**, caracterizados por um intimismo laboral egoístico, identificados por algoritmos do trabalho eletrônico, talvez até por necessidade de que assim seja; e aos que laboram em regime de **teletrabalho**, reclusos em suas casas, atualmente inacessíveis e em locais fisicamente invioláveis.³² Cresce, também, o número de trabalhadores que são **nômades digitais**, sem paradeiro certo e que podem prestar seus serviços, onde quer que estejam, a múltiplos tomadores, alguns fixos e, outros, não, em ramos de atividades distintas ou apenas como apoio a certas atividades empresariais.

A tendência mundial é de um novo modelo trabalhista, erguido numa maior contratualidade privada e baixa regulação estatal. No entanto, restam dúvidas se os sindicatos estão preparados para cuidarem de uma **regulação trabalhista** baseada na contratualidade, o que aumenta o papel das negociações coletivas e das entidades de representação legal e mais representativas. Os contratos coletivos, isto é, a contratação coletiva de trabalhadores, constituem experiência já vivenciada por outros países, como os Estados Unidos e a Itália. No Brasil, a previsão constou da Lei nº 9.601/98, segundo a qual *“as convenções e os acordos coletivos de trabalho poderão instituir*

³² As empresas encontraram uma maneira de entrar nos lares dos trabalhadores sem violarem o direito ao regato do domicílio: a via eletrônica, o controle à distância. Os sindicatos ainda não alcançaram este êxito e, a bem da verdade, não parecem estar se esforçando para encontrarem mecanismos que possibilitem o acesso a estes trabalhadores.

contrato de trabalho por prazo determinado, de que trata o art. 443, da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, independentemente das condições estabelecidas em seu § 2º, em qualquer atividade desenvolvida pela empresa ou estabelecimento, para admissões que representem acréscimo no número de empregados” (art. 1º). Na sequência, a Lei possibilitou que os pactos coletivos regulem a forma de remuneração dos trabalhadores, a redução da alíquota do FGTS e os direitos a ser pagos na rescisão contratual antecipada.

Segundo Marcio Pochmann,

“O revigoramento do sindicalismo pode constituir um estágio adicional de preparação das estratégias de novo tipo para o enfrentamento do projeto neoliberal. Mas isto depende, entretanto, da mudança de comportamento dos dirigentes sindicais e das formas de organização e da ação do sindicalismo, especialmente no Brasil.

O abandono da posição que privilegia quase exclusivamente o segmento formal da economia deveria vir acompanhado de propostas mais amplas de reorganização geral da sociedade. No caso da ampliação do leque de interesses sociais, as entidades de representação de interesses precisam incorporar as bandeiras de segmentos marginalizados do mercado de trabalho, com o desempregado, o jovem, a mulher, o velho, os sem qualificação profissional, os subempregados, os terceirizados, os sem-tetos, os sem-terra, os moradores de rua, os micro e pequenos empreendimentos, autônomos entre outros.

Enfim, uma possível união dos fracos e prejudicados pelo neoliberalismo poderia resultar no fortalecimento de entidades sindicais como canal de representação de interesses mais amplos da sociedade. É claro que o sindicato sociopolítico (entidade autônoma e de defesa dos direitos de cidadania) não deveria esquecer dos associados ao segmento formal da economia, tendo necessidade de agir diante das crescentes instabilidades produtivas e no interior do mercado de trabalho, na

renda, no emprego e na qualificação profissional, A geração de informações consistentes e a participação nas negociações centralizadas, articuladas até o nível da unidade da empresa, poderiam ampliar a eficácia do exercício da ação das mais variadas entidades sindicais no Brasil (...).

A defesa da solidariedade e da justiça social, inequivocamente presente nas plataformas sindicais, precisa ser ampliada, como contraface do projeto neoliberal de administração dos problemas econômicos e sociais das economias capitalistas. Atualmente, com o predomínio da filosofia individualista, é a ética do que possui mais força que se consolida como tese, enquanto na realidade se aprofundam a exclusão socioeconômica, as incertezas e os riscos nas estratégias de alcance de um padrão de vida digno para todos.³³

Felipe Fernández aponta que a desregulação do mercado de trabalho em alguns países, mediante reformas da legislação trabalhista que diminuem a proteção dos direitos e das garantias sociais dos trabalhadores, é também uma das consequências de maior impacto nestas épocas e acarreta a exclusão social e um aumento da pobreza. Ao ver do autor, é possível traçar premissas comuns nessas modificações:

- a) Altas taxas de desemprego aberto;
- b) Redução do trabalho assalariado subordinado; expansão do trabalho não regulado, que, dependendo das zonas geográficas, manifesta-se como informal, temporário, por subcontratação, intermediação ou outras formas de subemprego;
- c) Agudização da segmentação dos mercados de trabalho, tanto externo como no interior das empresas;

³³ POCHMANN, Marcio. *Relações de trabalho e padrões de organização sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003, p. 15-16.

- d) Enfraquecimento da ação sindical, baseado na problemática da desocupação e da precarização do emprego. A isto se agrega a alta rotatividade, que traz como consequência a heterogeneidade das relações de trabalho, e por isso uma dificuldade material dos sindicatos de representação dos trabalhadores;
- e) Transformação das funções do Estado quanto à sua intervenção nas relações trabalhistas, o qual leva de alguma forma a uma flexibilidade de fato e de direito, em alguns países.³⁴

É neste contexto social, de relações de trabalho, de mudanças na organização das empresas, que a reforma sindical precisa ser pensada.

Para uma reforma sindical segura, equilibrada, os sindicatos profissionais precisarão do apoio da **representação patronal e das empresas**. E, claro, precisarão da **classe política**, encarregada de legislar. Mas, acima de tudo, para sobreviverem, para justificar sua existência, para que haja qualquer ação sindical, dependem dos **representados**, que são a razão de existirem sindicatos, sindicalistas, negociações coletivas e produção de capital.

A luta dos sindicatos profissionais deve ser voltada para beneficiar os trabalhadores, o que requer a compreensão de suas necessidades, de seus anseios, de suas disposições. A pauta sindical não deve ser a pauta dos sindicatos, mas a pauta dos trabalhadores, dos representados. Priorizar ideologias ou metas de partidos políticos, sem uma prévia conscientização ou formação política, é medida que afasta os trabalhadores de seus sindicatos. A pauta há de ser, primordialmente, trabalhista, não partidária. Na miséria que cresce atualmente, os trabalhadores

³⁴ FERNÁNDEZ, Felipe Miguel Carrasco. *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías*. México: editorial Porrúa, 2016, p. 35.

estão mais preocupados com interesses imediatos, com o pão de cada dia, com as condições de trabalho, com a vida indigna que estão levando.³⁵

“Todas as formas de governo caem diante da necessidade por pão. Para o homem com uma família faminta, o pão passa em primeiro lugar, antes de seu sindicato, de sua pátria, de sua religião” (John L. Lewis).

As estruturas empresariais mudaram consideravelmente nas duas últimas décadas. E a organização do trabalho seguiu a reboque, mudando o perfil do trabalhador e as necessidades dos consumidores. Estas mudanças estão acontecendo em todos os países, porque é o capital se reinventando, são novos paradigmas na vida social. Então, os empregos desaparecem e o trabalho assume novas formatações, com riscos de, em futuro próximo, ser privilégio apenas de algumas pessoas. Logo, é tempo de se preocupar com a sustentabilidade do trabalho nos anos que chegam. Empresas erguidas em estruturas administrativas e gerenciais antigas estão quebrando, desaparecendo do mercado. As mais lépidas e inteligentes estão se reinventando, mesmo que, para isso, o regime trabalhista do século XX seja sacrificado.

Não se pode esquecer mais um fenômeno, especialmente no Brasil: os movimentos sociais de ultradireita estão em franca ascensão, ao lado do crescimento eleitoral de partidos extremistas e de igrejas fundadas em princípios capitalistas conservadores. Este dado não pode passar despercebido da conjuntura social, pois são ameaças às conquistas dos trabalhadores e à concepção de justiça social.

³⁵ A formação política de trabalhadores não pode ser confundida com processos de alienação partidária ou de confinamento a ideologias únicas de certos partidos políticos. Formação política requer liberdade para compreender as ideologias, educação crítica, desenvolvimento do espírito racional e inteligente, sob os auspícios dos valores humanos, da dignidade, da honradez, da combatividade contra as injustiças, da solidariedade social. Formação política não deve ser projeto de poder de partidos políticos.

3. Conclusões parciais do capítulo

Ante todos os desafios do movimento sindical, a maneira mais apropriada é cuidar, primeiramente, do ambiente interno, das relações intersindicais e da definição de atribuições entre Centrais e Confederações. De fato, há muitos assuntos pendentes, que precisam ser debatidos e resolvidos. Sindicatos divididos são presas fáceis para o capital e o Poder Político.

De sua vez, as mudanças na economia e na organização do trabalho, sobretudo com a conjunção da indústria 4.0, é necessário um repensar nas estruturas sindicais e na forma de sua atuação. Os sindicatos tendem a sobreviver a mais estas intempéries. No entanto, precisarão de parcerias e do apoio das entidades de empregadores. É que a legislação poderá receber um importante rumo se os empresários forem parceiros dos sindicatos, neste momento e neste tema em particular.

Todavia, o aspecto da regulação formal é, apenas, uma das perspectivas da organização sindical. Há outros elementos a considerar. Daí, a relevância de se compreender que os sindicatos exercem a representação dos trabalhadores ou dos empregadores, conforme o caso. A relação entre representados e representantes deve ser valorizada e repensada.

Sobre a necessidade de mudanças de ordem legal, de fato a pluralidade é realidade a ser contada como plausível, efetivamente. Logo, preparar-se para o pluralismo e suas decorrências faz parte da inteligência e da prudência sindicais, mesmo que mediante duras críticas à implantação deste debate no presente momento.

CONCLUSÕES GERAIS

O sindicalismo brasileiro vive a pior de suas crises (financeira, de legitimidade, de representatividade e de se desunião) e está prestes a enfrentar uma reforma constitucional, talvez a mais profunda dos últimos 80 anos.

É preciso se desvencilhar da ideia de que a solução para a crise sindical se encontra no Estado. Este sentimento de dependência é que escraviza os sindicatos e tolhe a verdadeira liberdade de organização da classe operária. A reforma sindical deve ser encarada como mais um *round* na árdua luta dos sindicatos. O desafio, mesmo, está fora do ringue estatal. Encontra-se nas relações com o grande capital, no trabalho humano, na organização dos trabalhadores, na resistência à exploração e às iniquidades.

A discussão sobre a reforma sindical chega em um momento inconveniente, de fragilidade sindical e de um Legislativo conservador, aliado a um Governo de pouca sensibilidade social, cuja equipe econômica almeja implantar nova legislação trabalhista, em substituição à CLT. Seria o Código do Trabalho, a exemplo do que aconteceu com outros países, sob a medida de exemplos como o Chile.

Contudo, ficar de fora das discussões sobre a reforma sindical pode ser uma estratégia pior do que participar delas. O exemplo recente se deu com o custeio sindical, em que os sindicatos resistiram o máximo que puderam ao debate, até que o Governo implementou uma reforma a seu talante, sem qualquer discussão e sem regra de transição entre os modelos (Lei nº 13.467/2017).

Correm na Câmara de Deputados diversas Propostas de Emenda à Constituição, sendo uma delas concebida pelas Centrais Sindicais (PEC 196/2019), as quais marcham divididas entre si e em rota de colisão com as Confederações, que, de

sua vez, possuem Projeto de Lei próprio (PL 5552/2019). Na verdade, nenhum desses projetos têm sido discutidos adequada e amplamente com os sindicatos nem, muito menos, com os trabalhadores e os empregadores. São projetos de cúpula, cada qual com seus méritos e seus defeitos, além da possibilidade real de sofrerem profundas mudanças no Congresso Nacional. Este é, exatamente, o receio maior.

Embora a maioria das Centrais tenha encaminhado a PEC 196/2019, subscrita pelo Deputado Marcelo Ramos (PL/AM), almejando ver seu texto ser priorizado no processo legislativo instaurado na Câmara federal, a verdade é que a PEC principal provavelmente será a do Poder Executivo, ainda não enviada ao Congresso até o fechamento desta edição.

A pluralidade sindical parece ser inevitável, em razão da conjuntura política, das afirmações da equipe econômica do Governo atual, de vários membros do Legislativo, dos pronunciamentos do STF, do TST e da OIT. Então, é preciso que as entidades sindicais também lidem com um plano “B”, para o caso de ser aprovada a pluralidade.

Nesta linha de raciocínio, compreender os meandros do pluralismo sindical, a aferição da representatividade, a maneira de criação das entidades, a previsão sobre como se dará a representação, o modelo eleito (se será, mesmo, o da representação por setor econômico ou ramo de atividade), as formalidades para registro sindical, a operacionalização e a validade das negociações coletivas etc., são assuntos que devem ser discutidos imediatamente, evitando surpresas em futuro próximo.

Obviamente, é importante cuidar da organização sindical em textos legais, em razão do seu caráter imperativo e estrutural de ordem pública. Porém, as entidades sindicais precisam estar conscientes de que a solução para sua crise não se encontra exatamente no Estado, mas perante seus próprios representados, perante os quais precisam resgatar a legitimidade e se tornarem

representativas.

A título de uma primeira edição da presente obra, resta aguardar o desenrolar dos acontecimentos e a sucessão de variáveis, a fim de podermos contribuir com novas opiniões e análises, de maneira mais efetiva e consolidada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Sindicatos, sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18º ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIAP. Tramitação das PECs da Reforma Sindical, In https://www.diap.org.br/images/stories/projetos_sindical.pdf, acesso 19 dez. 2019.

DINAMARCO, C.R.; LOPES, B.V.C. *Teoria geral do novo Processo Civil*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FARIAS, Clovis Renato Costa. PEC reforma sindical e direitos humanos, in https://www.youtube.com/watch?v=WEcgx_4i5rg, acesso 29 dez. 2019.

FERNÁNDEZ, Felipe Miguel Carrasco. *Derecho del Trabajo y nuevas tecnologías*. México: editorial Porrúa, 2016.

HÖFFE, Otfried. *Justiça Política – fundamentação de uma filosofia crítica do Direito e do Estado*. Trad.: Ernildo Stein. Título Original (Alemão): *Politische Gerechtigkeit*. Petrópolis: Editora Vozes, 1991.

MENEZES, Mauro de Azevedo. Definição do sindicato (mais) representativo: pressupostos, problemas e alternativas, in https://www.unifacs.br/arquivo/edicao_abril2002 > Sindicatos, acessado em 20.12.2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Teoria do Poder – parte I*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2000.

OIT-ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:> [quebra]

11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO, acessado em 06.11.2019.

OIT/COMITÊ DE LIBERDADE SINDICAL. *Recopilação de 2018*.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Brito. Estrutura e organização sindicais nos Estados Unidos da América. In *In Forma Sindical*, ano I, nº 06, abril. Fortaleza: Excola editor, 2019, p. 19.

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

ROCHA, José de Albuquerque. Poder Judiciário: o que conservar e o que inovar, in *Revista de Direito Processual Civil*. Curitiba: Gênese, 15:24-32, jan.-março, 2000.

SILVA, José Ajuricaba da Costa e. Unidade e Pluralidade Sindical, in https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/72697/005_silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y, p. 54, acessado em 06.11.2019.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000. (*apud* MENEZES, Mauro de Azevedo, cit.).

ZOGBI, Paula. Governo quer concorrência entre sindicatos, acabando com unicidade, in <https://www.infomoney.com.br/carreira/governo-quer-concorrenca-entre-sindicatos-acabando-com-unicidade/>, matéria de 07.03.2019, acessada em 17 dez. 2019.

A presente obra aborda aspectos imprescindíveis à discussão sobre a reforma sindical, que tramita na Câmara de Deputados da República Federativa do Brasil.

Segundo as considerações tecidas nestas páginas, há várias PECs sendo processadas no Legislativo federal, inclusive a PEC 196/2019, chamada de “PEC das Centrais”.

No entanto, percebe-se que as entidades sindicais não estão em consenso sobre a estratégia que devam seguir, verificando-se, por exemplo, divergência entre as Centrais e as Confederações, que apresentaram o PL 5552/2019, paralelamente à PEC 196/2019.

Os debates já se iniciaram na Câmara dos Deputados, sem que o sindicalismo tenha discutido os tais projetos com a profundidade que merecem. Então, ao largo dessas frentes, a doutrina também pode contribuir com opiniões e sugestões, o que ora se faz.