

A LEGALIZAÇÃO DAS CENTRAIS

*Amauri Mascaro Nascimento
Membro da Academia Brasileira de Letras
Jurídicas, Presidente Honorário da Academia Nacional
de Direito do Trabalho, Professor Universitário e Ex-
Consultor Jurídico do Ministério o Trabalho e
Emprego*

A nova lei e sua fundamentação.

As Centrais Sindicais foram legalizadas. Sob o aspecto jurídico, é uma etapa nova que começam a percorrer, uma vez que até agora a sua existência vinha sendo apenas institucional, já que não havia uma legislação que as incluísse em nosso ordenamento jurídico.

A legalização deu-se por meio da http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei_11.648-2008?OpenDocument Lei nº11. 648, de 2008, que entrou em vigor na data da sua publicação – 1.04.08- precedida de exposição de motivos com destaque para os seguintes principais aspectos:

- a) as suas atribuições, de coordenação e representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas e a participação em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores;
- b) a sua criação composta por organizações sindicais de trabalhadores e a sua natureza de entidade associativa de direito privado;
- c) os requisitos de representatividade autorizantes da sua criação como o número mínimo de entidades sindicais que a ela deverão filiar-se;
- d) a aferição dos seus índices de representatividade pelo Ministério do Trabalho e Emprego, órgão que anualmente os divulgará com a relação das Centrais com base no número de sindicatos às mesmas filiados;
- e) a recomposição de percentuais da contribuição de negociação com a parcela destinada ao financiamento das Centrais.

A exposição de motivos mostra que a nova lei resultou de entendimento entre o Governo e trabalhadores para corrigir o elevado número de entidades que se apresentavam como tal sem prerrogativas e atribuições definidas. Deixa claro que não irão concorrer com os sindicatos ou comprometer as prerrogativas de negociação coletiva destes porque o seu papel será representar e articular os interesses gerais dos trabalhadores, articulando-os de modo estratégico numa ação coletiva da maior importância .

Poderão praticar o diálogo social sob outras formas, não pela pactuação de convênios coletivos de trabalho, atribuição esta que continua sem alterações em nosso sistema sindical.

Terão competência para indicar integrantes de alguns Conselhos e Colegiados de Órgãos Públicos, para desenvolver uma política comum aos interesses gerais dos trabalhadores e para uma atuação integrativa dos setores que a apoiam, tarefas de inegável relevância para o aperfeiçoamento do nosso modelo sindical.

A desorganização anterior do sistema.

A lei veio dar maior consistência organizativa ao sistema que estava desorganizado e que crescia desordenadamente sem qualquer possibilidade de controle o que, para nosso País, foi um mal e um exemplo de que a liberdade sindical é um princípio a ser cultivado, mas nunca de forma a possibilitar uma experiência igual a que tivemos e que nos deixou clara a conclusão de que a autonomia absoluta pode levar a uma situação que a partir de certo ponto passa a negar o próprio fim a que se destina.

Basta esta relação de entidades que se intitulam Centrais para ficar claro o tamanho do problema : Associação Coordenação Nacional de Lutas do Estado de Minas Gerais, Associação Estadual de Sindicatos Social-Democratas de São Paulo, Associação Nacional dos Sindicatos Social Democratas, Central Autônoma de Trabalhadores-CAT, Central Nacional Democrática Sindical, Central Nacional dos Motociclistas-CNM, Central Nacional dos Trabalhadores-CNT, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil-CGTB, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Coordenação Nacional de Lutas-CONLUTAS, Central Única dos Trabalhadores-CUT, Fôrça

Sindical – FS, Intersindical da Orla Portuária do Espírito Santo, Nova Central Sindical de Trabalhadores-NCST, Pólo Sindical da Região do Livramento, União Geral dos Trabalhadores-UGT, União Nacional Sindical-Unidade do Estado de Minas Gerais, União Sindical Brasileira (USB) Brasil, União Sindical Independente (Fonte, Ministério do Trabalho e Emprego).

Qual será o destino dessas entidades?

O mesmo até agora, meras associações sem os recursos financeiros e poderes para indicar representantes do setor, salvo quanto às que preencherem os requisitos de representatividade sem o que não terão acesso a esses recursos e a essas atribuições. É inevitável o desaparecimento, fusões ou incorporações entre essas associações. Terão que se manter do modo como vinham fazendo até aqui, com recursos próprios. A duplicidade de associações, as representativas e as não representativas, contraria o princípio da isonomia? Decididamente não porque a igualdade está em tratar desigualmente situações desiguais e nos países de plena liberdade sindical há aquelas que são consideradas pelo ordenamento jurídico as mais representativas e que por esse fato podem rerepresentar todo o setor ao contrário das demais. Temos, agora, que nos acostumar com a noção de *representatividade* e não apenas de representação.

Nossos Tribunais também terão que se preparar para avaliações dessa ordem. Certamente surgirão nos casos concretos. Ressalve-se, no entanto, que não será o mesmo tipo de avaliação das disputas de representatividade entre sindicatos que pleiteiam representar uma categoria e que são resolvidas com base no princípio da unicidade sindical. As questões entre Centrais serão de impugnação de índices de representatividade, mas não de unicidade, uma vez que nosso modelo legal admite tantas Centrais quantas preencham os requisitos da lei.

A perspectiva constitucional e o modelo híbrido.

A lei é inconstitucional?

Há razões que afastam a sua inconstitucionalidade.

Primeiro, o sistema brasileiro confederativo. Não proíbe a criação de Centrais. Situam-se acima das Confederações. Mas onde a lei não proíbe não é dado ao intérprete proibir. Some-se, a isso, o princípio da liberdade sindical previsto na Constituição de 1988 (CF art. 8º) e que limita a criação de mais de uma organização sindical representativa de uma categoria em qualquer grau. O princípio é válido para as Confederações, Federações e Sindicatos, mas não é válido para as Centrais porque não representam uma categoria.

Segundo, a interpretação do art. 8º, IV. Aponta as fontes de custeio do sistema confederativo. Não tem por fim estabelecer o modelo de organização acima das confederações. Sob esta perspectiva, pode-se dizer que os recursos financeiros previstos pela Lei Maior é que são voltados para o financiamento do sistema confederativo, mas não que sejam proibidas entidades acima das confederações.

Terceiro, a conexão entre as Centrais e o sistema confederativo. Estamos convencidos que há uma vinculação estreita na pirâmide, apesar da sua construção gradativa. Não como negar a relação entre as Centrais e as organizações sindicais que estão abaixo das mesmas nem entre os trabalhadores sócios dos sindicatos no território nacional e as Centrais. Daí ser possível dizer que as Centrais são organizações conexas ao sistema confederativo, pela sua natureza, atribuições e finalidade. São associações supra-categoriais mas o seu embrião forma-se na estrutura sindical que as suporta e nesse sentido é que se exige prova da sua consistência numérica, das categorias e bases territoriais dos sindicatos que à mesma são filiados, como fatores de medição da sua representatividade.

Quarto, porque a legalização das Centrais em nada afeta as entidades sindicais de níveis menores uma vez que as alterações deram-se na cúpula do sistema sindical de trabalhadores sem modificar a organização que está abaixo da cúpula intercategorial. Nada impede um modelo sindical híbrido. Exemplifique-se como o norteamericano, de unicidade sindical na empresa e pluralidade sindical em outros níveis. O nosso modelo é híbrido também, de pluralidade sindical de cúpula e de unicidade sindical na base.

Quinto, porque toda a tendência do sindicalismo moderno é no sentido de admitir Centrais sindicais, em outros países com esse nome ou o de Confederações ou Uniões. Com o tempo será possível sentir até que ponto as Centrais terão reflexos sobre as nossas Confederações ou se estas tenderão a se transformarem em Centrais mas para esse fim terão que desistir da

representação de uma categoria e passar a representar os interesses gerais dos trabalhadores de mais de uma categoria.

O problema do financiamento.

O debate maior poderá travar-se quanto ao financiamento.

Receberão 10% do total de 20% da contribuição sindical recolhida pelo Ministério do Trabalho e Emprego para custeio do FAT - Fundo de Assistência ao Trabalhador. Argumenta-se que a contribuição sindical, assim como a contribuição confederativa, têm, como destinação, o custeio do sistema confederativo e este termina nas Confederações.

Contra-argumenta-se, todavia, que a contribuição sindical continua a ter os seus fins, o que houve foi o desdobramento da parcela destinada ao MTE e este é que abriu mão de 10% da sua receita sem invadir a parcela que é para o sistema confederativo.

O sistema de custeio das entidades sindicais ficou assim alterado: para a *Confederação* (5% (cinco por cento)); para a *Central Sindical* 10% (dez por cento); para a *Federação* 15% (quinze por cento); para o *Sindicato* 60% (sessenta por cento); para a *Conta Especial Emprego e Salário* 10% (dez por cento). Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição sindical será creditada, integralmente, a essa conta.

Portanto, o que mudou é a repartição dos 20% da Conta Especial Emprego e Salário, dos quais as Centrais ficarão com a metade.

O sindicato de trabalhadores indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a Central a que estiver filiado como beneficiária da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos. Não havendo indicação os percentuais que lhe caberiam serão destinados à *Conta Especial Emprego e Salário*. As percentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior e às Centrais serão aplicadas de conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos. Os recursos a elas destinados deverão ser utilizados no custeio das atividades de representação geral dos trabalhadores decorrentes de suas atribuições legais.

Tem sustentação legal a repartição da *Conta Emprego e Salário*? Tudo dependerá da interpretação do art. 8º, IV, da Constituição, que declara:

“a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para o custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei”.

Cabem, aqui, algumas explicações porque subsiste até hoje certa confusão de conceitos.

Para custeio das suas despesas o sindicato conta com uma principal fonte de obtenção de recursos, as contribuições pagas pelos representados e que são quatro: a *contribuição sindical* (ex-imposto sindical do art. 578 da CLT), a *contribuição confederativa* aprovada pela assembléia sindical (do art. 8º, IV da CF), a *taxa assistencial* negociada em convenções coletivas e a *mensalidade dos sócios* dos sindicatos de fundamento estatutário.

De todas, a contribuição sindical é a mais importante.

A segunda, a contribuição confederativa, tem natureza privada uma vez que sua origem é a deliberação da assembléia sindical, mas a contribuição sindical tem natureza pública porque é criada como imposto por lei e devida por todos os que exercem uma atividade descrita pelo seu fato gerador. Ambas podem ser destinadas ao custeio do sistema sindical e a questão só poderá ser bem resolvida na medida em que se reconheça a conexão entre Centrais e sistema sindical.

Foi vetado o dispositivo da lei segundo o qual as entidades sindicais teriam que prestar contas ao Triunal de Constas. Como é um imposto, nada mais certo do que a fiscalização, pelo Tribunal, da sua utilização. Por outro lado, essa fiscalização seria inoportuna diante proibição constitucional da interferência do Poder Público na organização sindical. As Centrais são entidades de direito privado. O veto comporta diferentes avaliações jurídicas. Mas, sem nenhuma dúvida, a fiscalização é necessária.

Enquanto a contribuição sindical existir poderá ser fiscalizada pelo Estado. É o que resulta da sua natureza pública tributária. Assim, se uma parcela da mesma – 10% da destinada à *Conta Especial Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego* - fica com as Centrais, estas teriam que também prestar contas dos seus gastos. Não vejo nisso nenhuma interferência do Poder Público na organização sindical, mas mera fiscalização de contas o que pode existir quer quanto a entidades públicas quer quanto a entidades privadas. A solução está na criação de outra contribuição: a contribuição de negociação coletiva. Esta, sim, terá natureza privada porque sua origem será a autonomia privada coletiva, a pactuação entre empregadores e empregados.

A verificação da representatividade.

Como será verificada a representatividade, por quem e com base em que dados?

ENTENDO QUE O MEIO MAIS SIMPLES É A PROVA, PELA CENTRAL REQUERENTE, DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS RELACIONADOS NA LEI.

ALEI ESPECIFICA OS REQUISITOS.A CENTRAL TERÁ QUE DEMONSTRAR QUE SE ENQUADRA NOS MESMOS.

O PRIMEIRO REQUISITO É A *CONSISTÊNCIA NUMÉRICA* ATENDIDA COM A DEMONSTRAÇÃO DO NÚMERO DE TRABALHADORES SÓCIOS DOS SINDICATOS FILIADOS À CENTRAL EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL.

O SEGUNDO É A *ABRANGÊNCIA TERRITORIAL DOS REPRESENTADOS* QUE PODE SER ATENDIDA PELA VERIFICAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS *SINDICATOS EM REGIÕES DO PAÍS*.

O TERCEIRO É A *ABRANGÊNCIA CATEGORIAL DOS REPRESENTADOS* QUE SERÁ A CONSTATÇÃO DOS SETORES DA ATIVIDADE ECONÔMICA COBERTOS PELOS SINDICATOS FILIADOS À CENTRAL.

A *CONSISTÊNCIA NUMÉRICA* PODE SER PROVADA PELA RELAÇÃO INFORMATIZADA E NOMINAL DOS TRABALHADORES SÓCIOS DO SINDICATO EM TODO O PAÍS. A *ABRANGÊNCIA TERRITORIAL* E A *ABRANGÊNCIA CATEGORIAL*, PELOS ESTATUTOS DOS SINDICATOS, REGISTRADOS EM CARTÓRIO. DELES DEVEM CONSTAR, ESPECIFICADAMENTE, A BASE TERRITORIAL E AS CATEGORIAS DE CADA SINDICATO FILIADO À CENTRAL. É O QUANTO BASTA.

O MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO PELA RAIS TERÁ OS MEIOS SUFICIENTES PARA CRUZAMENTO DE INFORMAÇÕES. É FORA DE DÚVIDA QUE É CABÍVEL A DISCUSSÃO JUDICIAL.

ATRIBUIÇÕES.

São três as suas funções legais:

- exercer a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas;
- participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores;
- a indicação de representantes para compor os fóruns tripartites. Conselhos e Colegiados de órgãos públicos como o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Lei n. 8.036, de 1990, art. 3º), o Conselho Nacional da Previdência Social (Lei n. 8.213, de 1991) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei n. 7.998, de 1990, art. 18, § 3º).

A indicação é um *ato compartilhada e proporcional* ao índice de representatividade de cada Central. Nada impedirá, para os mesmos fins, um acordo entre as Centrais para *indicação conjunta*.

COMO DISSEMOS, AS CENTRAIS NÃO ESTÃO LEGITIMADAS PARA A NEGOCIAÇÃO COLETIVA QUE SIGNIFICA QUE A LEI NÃO AS AUTORIZA A DIRETA E ISOLADAMENTE ATUAR E ASSINAR CONVÊNIOS COLETIVOS DE TRABALHO. DESSE MODO, AS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS CONTINUAM SENDO DA COMPETÊNCIA DOS SINDICATOS. AS CENTRAIS PODERÃO PARTICIPAR DE ESPAÇOS DE DIÁLOGO SOCIAIS EM ÓRGÃOS TRIPARTITES NOS QUAIS SE DISCUTAM INTERESSES GERAIS DE TRABALHADORES. MAS NADA IMPEDIRÁ A SUA PARTICIPAÇÃO COADJUVANTE EM CONVENÇÕES COLETIVAS ASSINANDO-AS COM OS SINDICATOS – NUNCA SOZINHAS – E EM *PACTOS SOCIAIS*, ESTES PRATICADOS EM OUTROS PAÍSES, MAS NÃO CONHECIDOS NJA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COMO MOSTREI EM *COMPÊNDIO DE DIREITO SINDICAL*.

É BOM QUE NÃO TENHAM O EXCESSO DE PODERES PROPOSTO PELO FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO QUE CONTRARIAVA A REGRA DO MOVIMENTO PENDULAR: QUANDO UM DOS PRATOS DA BALANÇA PENDE MUITO PARA UM LADO, O OUTRO LADO FICA ENFRAQUECIDO; AS BASES SINDICAIS FICARIAM ENFRAQUECIDAS.

A PALAVRA FÓRUM, NO CASO, NÃO SE REFERE AOS FÓRUNS JUDICIAIS PORQUE ESTES SÃO DENOMINADOS PELA LEI DE OUTRO MODO: TRIBUNAIS, JUÍZES, VARAS ETC. DESSA FORMA, O SIGNIFICADO DO REFERIDO VOCÁBULO É O QUE CORRESPONDE AO SEU GÊNERO, O DE ESPAÇO DE DIÁLOGO SOCIAL. COLEGIADOS SÃO ÓRGÃOS INTEGRADOS POR DIVERSAS PESSOAS. SERÃO TRIPARTITES QUANDO AS PESSOAS QUE

OS INTEGRAM REPRESENTAM AS TRÊS PARTES ENVOLVIDAS NOS DEBATES DE QUESTÕES SÓCIO-ECONÔMICAS, GOVERNO, TRABALHADORES E EMPRESÁRIOS, PÚBLICOS OU NÃO, COMO ESPAÇOS DE DIÁLOGO SOCIAL DE INTERESSE GERAL DOS TRABALHADORES.

As opções de filiação

As organizações sindicais optarão pela filiação em determinada Central.

A deliberação deverá ser interna e democrática, no caso dos sindicatos por meio das assembléias sindicais, no caso de Federações e Confederações através dos respectivos Conselhos. A lei não veda a disparidade de deliberações entre órgãos de primeiro e segundo grau da mesma categoria. O que se quer dizer com isso é que na prática poderá um sindicato de uma categoria em determinada base territorial decidir filiar-se a uma Central, porém outro sindicato da mesma categoria de outra base territorial poderá optar por inscrever-se em outra. Nada haverá de ilegal nisso. A lei não proíbe que uma situação assim aconteça. Onde a lei não proíbe, não pode o intérprete impedir.

Observações finais sobre a lei

A legalização das Centrais é medida correta.

A lei é equilibrada e não se atrita com a Constituição. Discussões, todavia, poderão surgir quanto a um dos seus pontos, a destinação de 10% da Conta Emprego e Salário para o seu custeio e o veto à prestação de contas perante o Tribunal. A lei terá reflexos sobre as relações entre entidades de cúpula do nosso sistema. É como um despacho saneador das Centrais institucionais.

Fica modificado o modelo sindical corporativista do sistema confederativo e é introduzida uma nova forma de organização das cúpulas sindicais. Nesse sentido pode-se falar em avanço do sistema sindical brasileiro, de corporativista para semi-corporativista, mas ainda não é pós-corporativa.