



O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A LIBERDADE SINDICAL: ANÁLISE A PARTIR DE UM CASO CONCRETO¹

José Claudio Monteiro de Brito Filho²

1. INTRODUÇÃO

Um tema muito caro ao Ministério Público do Trabalho (MPT) é o da liberdade sindical, pois, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis no âmbito das relações de trabalho (artigo 127, *caput*, c/c o artigo 128, I, *b*, da Constituição da República), tudo o que diz respeito à organização de trabalhadores ou de empregadores, especialmente, dos primeiros, e à atuação destas, até dos atos que possam, eventualmente, perturbá-las, está dentro da zona de atuação desse ramo especializado da Instituição Ministério Público.

Isso sempre foi respondido com a máxima atenção pelo MPT, com destaque para a atuação pós Constituição da República de 1988, que reconfigurou esse ramo especializado, e para a Lei Complementar nº 75, de 1993, que conferiu, no plano infraconstitucional, mais instrumentos para sua atuação.

Essa atuação, que veio em um crescendo, definitivamente foi consolidada com a criação da Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical (CONALIS), pela Portaria nº 211 de 28/05/2009, do Procurador-Geral do Trabalho, sendo um de seus principais objetivos garantir a liberdade sindical, como está no sítio do Ministério Público do Trabalho na rede mundial de computadores³.

Esse objetivo, no Brasil, não é tão simples, pois, como não se adota no país a liberdade sindical de forma completa, mas sim totalmente mitigada, pela falta, especialmente, da liberdade sindical coletiva de organização, isso faz com que não seja tão nítida a forma de atuação do MPT.

¹ Publicado em Henrique Correia; Élisson Miessa. (Org.). Estudos aprofundados do MPT. 1ed.Salvador - BA: JusPODIUM, 2020, v. , p. 495-504.

² Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Titular da Cadeira nº 26 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

³ Ver em: <https://mpt.mp.br/pgt/areas-de-atuacao/conalis>. Acesso em 4 de agosto de 2019.



Há casos em que é preciso fazer escolhas, que não são fáceis.

O objetivo desse texto é discutir exatamente essa questão: o que deve determinar a atuação do Ministério Público do Trabalho para assegurar a liberdade sindical?

Farei isso, primeiro, discutindo o que é a liberdade sindical e como se divide para, ao fim do próximo item, mostrar porque o Brasil não a consagra. Depois, aproveitando um caso concreto de atuação do MPT, surgido com a reforma trabalhista, vou discutir, além dessa atuação, que consequências ela pode ter para o alcance desse objetivo, que é garantir a liberdade sindical. Por fim, apresentarei as considerações finais sobre o tema.

O estudo desenvolvido será de cunho teórico-normativo, sendo a fonte documental analisada a Nota Técnica nº 2, de 26 de outubro de 2018, da CONALIS. A principal referência bibliográfica ou teórica é o meu livro **Direito sindical**⁴, que utilizo nos itens 2 e 3 deste texto.

2. A LIBERDADE SINDICAL

Começo apresentando uma definição do que seja liberdade sindical, que consiste no direito de trabalhadores (em sentido genérico) e empregadores de constituir as organizações sindicais que reputarem convenientes, na forma que desejarem, ditando suas regras de funcionamento e ações que devam ser empreendidas, podendo nelas ingressar ou não, permanecendo enquanto for sua vontade⁵.

Por pertinente, para a compreensão desse direito, e porque é algo crucial para o que vou defender em conclusão, cabe observar que o seu titular é o trabalhador e, no caso do Brasil, o empregador, considerados singularmente, não obstante, em alguns casos, ele seja exercido coletivamente.

Gino Giugni, tratando da liberdade sindical como princípio contido na Constituição da Itália que, em seu artigo 39, dispõe que a organização sindical é livre, coloca que ela deve ser

⁴ 7 ed. São Paulo: LTr, 2018.

⁵ O sindicalismo brasileiro e a Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Ordem econômica e social*. São Paulo: LTr, 1999. p. 222-241.



vista sob dois prismas: como liberdade perante o Estado e do ponto de vista das relações interprivadas⁶.

Ela, a liberdade sindical, a propósito, é dividida de diversas formas pelos autores. Não tratarei de todas, mas, das que mais interessam para a divisão que vou esposar mais adiante.

Georgenor de Sousa Franco Filho, tratando da liberdade sindical, afirma que a doutrina a distingue em dois ângulos: individual e coletivo. A liberdade sindical individual teria como titulares os trabalhadores e os empregadores e seria positiva, correspondente ao direito de filiação, e negativa, que se dividiria em passiva (não filiação) e ativa (filiação). Já a liberdade sindical coletiva, que possuiria como sujeito o sindicato, teria dois aspectos da autonomia sindical, que seria a parte dinâmica da liberdade sindical: a autonomia interna, “de constituir-se, estruturar-se, e mesmo de dissolver-se, sem a intervenção estatal” e a autonomia de ação, que agruparia as diversas hipóteses do que denomina autotutela. Refere-se, ainda, à liberdade coletiva positiva e negativa que teria o sindicato de se filiar ou não a entidades de grau superior⁷.

Já Amauri Mascaro Nascimento divide a liberdade sindical em cinco aspectos (dimensões): como liberdade de associação; como liberdade de organização; como liberdade de administração; como liberdade de exercício das funções e como liberdade de filiação sindical. Pelo primeiro aspecto, deve ser garantida a existência de sindicatos. O segundo, relativo à liberdade de organização, pressupõe a organização espontânea das entidades sindicais, de qualquer grau, vedada a interferência do Estado. O terceiro aspecto, referente à liberdade de administração, é expresso em duas ideias básicas, segundo Mascaro, sendo a primeira delas a democracia interna, que corresponde à possibilidade de as entidades definirem seu regramento interno e a autarquia externa, significando a impossibilidade de interferência externa. A liberdade de exercício das funções, que é o quarto aspecto da liberdade sindical, diz respeito à atuação dos sindicatos, na busca do cumprimento de suas funções. Por derradeiro, temos o

⁶ *Direito sindical*. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991. p. 46-47.

⁷ *Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado: lineamentos*. São Paulo: LTr, 1992. p. 20-21.



quinto aspecto, que importa no direito de filiação e desfiliação, não podendo alguém ser obrigado a ingressar ou não em entidade sindical⁸.

Para mim, com base nas lições vistas e em espécie de síntese das classificações acima apresentadas de Georgenor Franco e de Mascaro, a liberdade sindical deve ser vista sob dois prismas, o individual e o coletivo⁹, compreendendo o primeiro as liberdades individuais de filiação, não filiação e desfiliação e, o segundo, as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções.

A primeira, a liberdade sindical individual, é autoexplicativa. Consiste no direito que trabalhadores e empregadores têm de se decidir pela filiação ou não a sindicato, bem como de se desfiliar, quando entenderem que isto é o mais conveniente.

Por este motivo, para que haja liberdade sindical individual de forma plena, não podem trabalhadores e empregadores sofrer nenhuma restrição quanto à escolha de se filiar ou de permanecer filiado a sindicato. Estas restrições, ressalte-se, podem ocorrer de maneira mais frequente em relação ao trabalhador, sendo exemplo as diversas cláusulas restritivas deste direito, citadas por Amauri Mascaro Nascimento, como: a *closed shop*, que veda o acesso, nas empresas, a não sindicalizados; a *yellow dog contract*, quando o empregado compromete-se a não se filiar a sindicato, depois de admitido; a *unions shop*, quando o empregado compromete-se, após um prazo de sua admissão, a se sindicalizar e que é o oposto da anterior; e a *preferencial shop*, que traduz preferência, na contratação, de sindicalizados¹⁰.

Outra destas cláusulas é a *agency shop*, que permite ajuste no sentido de que o empregado, embora não precise sindicalizar-se, é obrigado a contribuir para o sindicato e que, conforme Benjamin M. Shieber, é admitida pela legislação norte-americana e serve para enfrentar, naquele país, o problema dos *free riders*, ou viajantes de graça (caronas), que querem

⁸ *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 115-128.

⁹ Sobre esta divisão já alertamos, tratando da sindicalização do servidor público, que “é conveniente aduzir que não se está separando em definitivo o que chamamos de liberdade individual da denominada coletiva, já que ambas constituem o que se denomina genericamente de liberdade sindical” (BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996. p. 22).

¹⁰ *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 127.



ser representados pelo sindicato e usufruir dos benefícios conquistados por este sem contribuir¹¹.

Não são apenas cláusulas, insertas em contratos individuais ou coletivos de trabalho, todavia, que podem restringir a liberdade sindical individual. É possível que, em certos casos, a própria lei o faça, bem como que o próprio modelo adotado crie restrições, como é o caso do Brasil.

Quanto à segunda dimensão, a coletiva, é ela mais complexa, pela sua divisão em quatro aspectos. Vou me referir a eles rapidamente, somente tentando demonstrar onde o Brasil peca, negando a liberdade sindical. Pelo primeiro, a liberdade de associação, deve ser assegurado o direito de trabalhadores e empregadores criarem organizações sindicais. Neste sentido, ela nasce quando o Estado passa a permitir o direito de sindicalização, existindo, neste aspecto, tanto nos modelos de sindicalização com liberdade, quanto podendo existir nos modelos de sindicalização sob controle do Estado, desde que a criação de sindicatos, em si, não sofra controle discricionário.

Já o segundo aspecto, a liberdade de organização, relaciona-se com o direito de trabalhadores e empregadores definirem seu modelo de organização sindical, sendo incompatíveis com ela restrições que digam respeito ao número de sindicatos existentes, à forma de constituição dos grupos que podem integrar determinado sindicato, aos tipos de entidades sindicais que podem ser constituídas; em suma, tudo o que disser respeito a qualquer forma de vedação ou limitação ao direito de livre estruturação das entidades sindicais.

O terceiro aspecto, a liberdade de administração, está relacionado com o direito das entidades sindicais de determinarem sua forma de organização interna, não sofrendo interferência ou intervenção de terceiros ou do Estado¹².

¹¹ *Iniciação ao direito trabalhista norte-americano*. São Paulo: LTr, 1988. p. 65-67. Note-se que a razão oferecida para justificar a restrição não convence, sendo a *agency shop* claramente restritiva da liberdade sindical individual e, em boa parte, decorrente da unicidade de ação, utilizada pelos americanos, conforme veremos mais adiante, quando tratarmos das restrições à liberdade sindical no Brasil.



Quanto ao quarto e último aspecto, a liberdade de exercício das funções, deve ser preservado o direito das organizações sindicais de executar as ações necessárias ao cumprimento de suas finalidades, ou seja, é preciso que se reconheça o direito delas de praticarem os atos necessários à defesa dos interesses dos seus representados, pois de nada adianta poder existir livremente de acordo com a vontade dos integrantes do grupo se a entidade não pode cumprir de forma adequada o seu papel, que é o de representar trabalhadores ou empregadores.

No plano internacional, o texto base, e que referenda a classificação acima indicada, é a Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), não obstante existam instrumentos normativos internacionais relevantes, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho dispõe sobre a “liberdade sindical e a proteção do Direito Sindical”. Adotada em 9 de julho de 1948, define as linhas mestras da liberdade sindical, em face, principalmente, do Estado, trazendo, em seu bojo, as divisões que já enunciámos, nos artigos 2º e 3º, principalmente, que dispõem:

Art. 2º

Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.¹³

Art. 3º

1. As organizações de trabalhadores e empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação.

¹² Luciano Martinez denomina a liberdade sindical coletiva de administração de “liberdade de regulamentação”, fazendo referência, também, ao uso da denominação “autonomia sindical normativa” (*Conduitas antissindicais*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 342).

¹³ Para Arnaldo Süssekind, o artigo 2º é o mais importante, por afirmar a liberdade sindical coletiva e a liberdade sindical individual (A OIT e o princípio da liberdade sindical. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa (coord.). *Curso de direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998. p. 52).



2. As autoridades públicas abster-se-ão de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou cercear seu exercício legal.¹⁴

Estes dispositivos, que trazem as bases do sindicalismo com liberdade, são, ainda, complementados pelos artigos seguintes, sendo de destacar a ressalva do artigo 8º, 1, que traz a observação que já fizemos em mais de um momento, de que a liberdade sindical será exercida com respeito ao ordenamento jurídico.

Conveniente aduzir que o Brasil não ratificou a Convenção nº 87 da OIT, considerada por Arion Sayão Romita como o “instrumento fundamental em tema de liberdade sindical”¹⁵, até porque as normas constitucionais brasileiras sobre sindicalização não o permitem.

Esta Convenção, juntamente com a Convenção nº 98, a respeito do direito de sindicalização, institui as bases para se conceber o verdadeiro regime de liberdade sindical, e as duas constituem, com as Convenções nº 29 e 105 (proibição do trabalho forçado), 100 e 111 (igualdade de remuneração e proibição de discriminação) e 138 e 182 (relativas ao trabalho infantil), o conjunto de normas fundamentais em matéria de direitos humanos dos trabalhadores, chamado de trabalho decente¹⁶.

Quanto ao Brasil, tem suas normas sobre sindicalização, ainda hoje e em boa parte, cunhadas com base no corporativismo, adotado a partir da década de 1930, não possuindo regime de plena liberdade sindical.

Para José Francisco Siqueira Neto, no artigo 8º, constitucional, “as transgressões ao princípio da Liberdade Sindical residem nos incisos II, IV e VII”. Para o autor, o restante do

¹⁴ Como se pode observar, o artigo segundo contempla a liberdade sindical individual e as liberdades coletivas de associação e administração, enquanto o artigo terceiro refere-se às liberdades coletivas de administração e de exercício das funções. Considera, também, a liberdade sindical como direito oponível contra o Estado, como já salientamos em estudo anterior (O sindicalismo brasileiro e a Constituição Federal de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Ordem econômica e social*. São Paulo: LTr, 1999. p. 229).

¹⁵ *Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários*. São Paulo: LTr, 1992. p. 34-35.

¹⁶ Ver, a respeito, o meu **Trabalho decente** (5 ed. São Paulo: LTr, 2018)



artigo apenas regularia as “especificidades nacionais previstas pela própria Convenção n. 98 da OIT”¹⁷.

Comungo com o pensamento de Siqueira Neto. De forma geral, apenas. Com efeito, muito embora o texto constitucional de 1988 tenha abrandado, de forma significativa, a rigidez do período anterior, manteve, em relação a alguns aspectos da sindicalização, normas incompatíveis com modelo que consagre a liberdade sindical, especialmente com a liberdade sindical coletiva de organização, pois manteve a unicidade sindical, a sindicalização por categoria e a base territorial mínima igual a um município, no artigo 8^a, II, da Constituição da República, e o sistema confederativo, no inciso IV, do mesmo artigo, o que interfere em toda a ideia de liberdade sindical, bem como limita os outros aspectos desta, de forma indireta.

Assim, por exemplo, há restrições à liberdade de exercício das funções (representação exclusiva da categoria pelo sindicato, inclusive nas negociações coletivas e manutenção da competência normativa da Justiça do Trabalho), além de se restringir a liberdade sindical individual, pelas restrições à liberdade coletiva.

É por isto que já afirmei, anteriormente, que: “Temos, então, um sistema sindical híbrido: de um lado, com liberdade e, de outro, com a manutenção de parte da estrutura do corporativismo, sob o controle de normas rígidas”¹⁸.

3. ATUAÇÃO DO MPT EM MATÉRIA DE LIBERDADE SINDICAL: ANÁLISE A PARTIR DE UM CASO CONCRETO

A tarefa de defender a liberdade sindical, então, não é simples, no Brasil, pois foi consagrado um modelo que não a permite em sua amplitude, e que, por isso, oprime os trabalhadores, “representados” por um sindicato monopolista.

Isso faz com que seja necessário, às vezes, fazer escolhas.

¹⁷ **Contrato coletivo de trabalho:** perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva. São Paulo: LTr, 1991. p. 87.

¹⁸ O sindicalismo no serviço público. In: SILVA NETO, Manoel Jorge e (coord.). *Constituição e trabalho*. São Paulo: LTr, 1998. p. 134.



Foi o que ocorreu em caso específico: o fim da contribuição sindical compulsória.

Essa contribuição já foi a mais importante para a formação da receita das entidades sindicais no Brasil. Era cobrada compulsoriamente de trabalhadores e empregadores, no setor privado¹⁹, independentemente de sua condição de associados ou não. Agora, por força do que dispõe o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, sua cobrança depende de “autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão”, conforme previsto no indicado dispositivo, e consta, também, do anterior (artigo 578).

Destina-se ao custeio de todo o sistema confederativo — por isso é repartida entre sindicato, federação e confederação, além de haver previsão de destinação de parte dela ao Estado e, com a Lei nº 11.648/08, às centrais sindicais —, sendo criação da Constituição de 1937 e própria do corporativismo e da noção de que o sindicato exerce funções delegadas do Estado²⁰.

Enquanto era compulsória, em regime que se pretende seja de liberdade sindical (embora com limitações), revelava-se incompatível com a liberdade sindical individual de não filiação.

Ainda assim, a contribuição sindical foi mantida a quando da promulgação da atual Constituição, como se observa no artigo 8º, inciso IV, parte final, da CRFB²¹.

Sua importância, todavia, diminuiu, pois, sendo agora voluntária, dependente de autorização prévia e expressa, dificilmente será arrecadada em larga escala, como era.

Houve e há reações em contrário, todavia. Nesse sentido as diversas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) propostas perante o Supremo Tribunal Federal, como as de número

¹⁹ A respeito de sua aplicabilidade em relação aos servidores públicos a questão jamais foi pacífica.

²⁰ Como ensina Mascaro (*Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 207).

²¹ Para Mascaro, a contribuição sindical foi preservada pela Constituição, o que geraria atrito entre a autonomia dos sindicatos e certo grau de dependência destes em relação ao Ministério do Trabalho, que poderia fiscalizar a aplicação desta contribuição (*ibidem*, p. 209).



5794, 5806, 5810, 5811, 5813 e 5815, entre outras, que trataram exatamente do fim da contribuição sindical compulsória. Essas ações, todavia, não prosperaram, com o STF reconhecendo a constitucionalidade²².

Ainda nessa direção houve a Nota Técnica n. 2, de 26 de outubro de 2018, da CONALIS, coordenadoria do Ministério Público do Trabalho que cuida da liberdade sindical, nota esta denominada de “Contribuição estabelecida em acordo ou convenção coletiva de trabalho”, e que, formando, no plano do entendimento, ao lado das entidades que querem continuar a ter receita garantida independentemente de representatividade, além de reconhecer uma assembleia geral formada por pessoas que não sejam associadas de entidade sindical, bem como ignorar o estado atual das organizações brasileiras, o que já foi mencionado neste texto, tenta justificar no plano jurídico o direito de as entidades instituírem cobrança em desfavor de todos mediante contrato coletivo de trabalho, com a ressalva de que seja dado razoável direito de oposição.

Por ela, depreende-se que o MPT entendeu que, garantir a receita das entidades sindicais, de certa forma substituindo o que era arrecadado pela agora voluntária contribuição sindical, era a forma mais adequada de proteger a liberdade sindical.

Entendo que não. A liberdade sindical, foi visto no item anterior, é um direito de cada trabalhador, e é ele quem deve, ao fim, ser protegido. No caso concreto, ao assegurar o direito das entidades, permitindo uma nova cobrança compulsória — ainda que com um direito de oposição que, todos sabem, jamais foi efetivo —, isso não ocorreu.

Os trabalhadores precisam, nessa e em todas as questões, ser tratados como capazes. São eles quem devem decidir se desejam continuar a sustentar financeiramente entidades que os “representam” compulsoriamente, e não ser compelidos a pagar, tendo de tomar providências para que isso não se efetive.

Aliás, foi bom que a voluntariedade tenha sido mantida pelo STF, pois é incompatível com um modelo de liberdade sindical o pagamento obrigatório de contribuição a ente sindical, especialmente em se tratando de não associados, além de que o fim da compulsoriedade poderá

²² Ver em www.stf.jus.br.



ser o ponto de partida que falta para que se busque no Brasil um modelo não autoritário, diferente do que vem regendo as relações coletivas de trabalho desde a década de 1930, e com pouco sucesso nos dias atuais.

Verifique-se que não se trata de proteger os sindicatos contra os “caronas”, como visto no item anterior, no caso americano. Lá há liberdade de organização e pluralidade sindical. Os trabalhadores são livres para decidir sua filiação sindical.

Aqui não. Há um único sindicato para determinado grupo em determinada base. Isso já é uma violência à liberdade de associação das pessoas, pelo que, agregar a isto a obrigatoriedade de ainda contribuir é só aumentar essa violência.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público do Trabalho, especialmente a partir da Constituição da República de 1988, assumiu o papel de defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis dos trabalhadores, especialmente os que se referem aos direitos fundamentais destes, chamados de trabalho decente.

Um deles é, seguramente, a liberdade sindical, que tem recebido especial atenção do MPT, com destaque para a criação da CONALIS, como visto acima.

Esta, a liberdade sindical, por sua vez, embora seja vista em duas dimensões, individual e coletiva, é, originariamente, um direito de cada um dos trabalhadores e, no Brasil, dos empregadores. Não é uma tarefa fácil, pois, em ordenamento que não consagra a liberdade sindical de forma plena, nem sempre é simples decidir o que protege esse direito.

Isso foi exercitado pelo MPT no caso da diminuição da receita das entidades sindicais pelo fim da contribuição sindical compulsória. Nesse caso, como aduzi no item anterior, entendo que não foi adotada a melhor solução.

É que, em todas as questões que envolvem liberdade sindical e interesses dos trabalhadores, é em favor deles que a atuação deve ocorrer, pois é deles a titularidade.

Optar pela manutenção da receita das entidades, em detrimento dos seus “representados” de forma compulsória, penso, implicou em colocar o direito das entidades em destaque, com o agravante de manter, talvez, vivo, um modelo de organização sindical que tanto tem causado



ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO DO TRABALHO

prejuízos à melhoria das relações coletivas de trabalho no Brasil, com prejuízos diretos aos que vivem de sua força de trabalho.

Não se trata, ressalto novamente, de admitir que beneficiados pela atuação sindical possam ter vantagens sem contrapartida, mas, sim, de reconhecer que em modelo monopolista, impor obrigações compulsórias é forma de manter aprisionado quem não tem outra alternativa, e isto não é compatível com um regime que se queira denominar de livre.

Belém – PA, 24 de agosto de 2019