

## Nota técnica

Brasília, 5 de dezembro de 2019.

Ementa: Direito Sindical. PEC 196/2019. Alteração do sistema sindical. Fim da unicidade. Contribuição de negociação coletiva. Criação do CNOS. Representatividade. Definição dos critérios. Potencial interferência na organização sindical. Violação à Constituição. Inexistência. Servidores Públicos. Previsão de negociação coletiva. Precedentes negativos do STF. Incongruências. Necessidade de regulamentação.

A análise envolve a Proposta de Emenda à Constituição 196, de 2019, apresentada por parlamentar à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, que pretende dar nova redação ao artigo 8º da Constituição da República e alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar o sistema sindical da iniciativa privada e do funcionalismo público.

A proposta altera substancialmente o atual regime do artigo 8º da Constituição da República<sup>2</sup>, para extinguir a unicidade sindical e a prerrogativa do Poder Público em conceder o registro sindical<sup>3</sup>, dentre outras modificações:

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;

<sup>1</sup> Foram apresentadas as Propostas de Emenda à Constituição 169 e 171, ambas de 2019, mas que tiveram sua tramitação barrada por não conter o número mínimo de assinaturas.

<sup>2</sup> Constituição da República: 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 - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas; IV - a 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; V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato; VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais; VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

<sup>3</sup> Súmula STF 677: Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.

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.

Caso vingue, os trabalhadores e empregadores poderiam formar entidades sindicais por setor econômico ou ramo de atividade, com base territorial mínima municipal<sup>4</sup>, bastando o registro cartorário dos atos constitutivos para que seja considerado apto ao ingresso no sistema de organização sindical dividido em centrais sindicais, confederações, federações e sindicatos.

---

<sup>4</sup> Sem prejuízo das organizações por local de trabalho.

Reforçando a obrigação da presença das entidades sindicais nas negociações coletivas, e colocando um fim à controvérsia inaugurada com a reforma trabalhista da Lei 13.467, de 2017, a minuta pretende instituir como fonte de custeio um tipo de contribuição para aqueles que se beneficiarem dos ganhos obtidos pela respectiva entidade, a ser descontada em folha de pagamento, sem derrogar as demais contribuições voluntárias.

A proposta, inclusive, assegura expressamente o direito à negociação para os servidores públicos estatutários, e ordena a regulamentação da Convenção OIT 151 e Recomendação OIT 159, sobre as relações de trabalho na Administração Pública.

O ponto mais inovador é a criação do Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), de natureza bipartite e paritário, formado por uma câmara de representantes das centrais sindicais e outra de representantes das confederações de empregadores, com funcionamento separado. Caberia a elas estabelecer os critérios e aferir os âmbitos da representatividade das entidades, mediar os conflitos de representatividade intersindicais e definir o custeio e financiamento do sistema.

Pretende-se estabelecer um período de transição para as entidades que antes detinham a exclusividade da representação pelo modelo da unicidade sindical, assegurando-se as prerrogativas anteriores uma vez que consigam alcançar progressivas metas de benefícios para as respectivas categorias com negociações coletivas ou, não sendo possível, de acordo com a quantidade de filiados.

Por fim, chama atenção a previsão de que o sindicato reputado mais representativo poderá ser agraciado pelo Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), além de outras prerrogativas, com a exclusividade da representação durante determinado período, mediante votação da categoria.

Passa-se à análise.

A pretensão de mudança normativa altera a lógica do artigo 511 da Consolidação das Leis do Trabalho, utilizado como critério determinante para a unicidade sindical, que toma como fator para a configuração de categoria a “similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum”<sup>5</sup>, ou

---

<sup>5</sup> CLT: Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas. § 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica. § 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional. § 3º Categoria profissional diferenciada

seja, “a existência de vínculos de solidariedade em razão da similitude das condições de exercício de uma atividade ou profissão”<sup>6</sup>.

Em tese, o que era fator vinculante para o enquadramento sindical passa a ser mero indicativo às entidades que pretendem se constituir nesse novo sistema sindical, vez que a disputa, que antes ocorria no momento da sua formação (unicidade), foi transferida para a eficácia de sua atuação (representatividade).

Isso encerra as conhecidas disputas administrativas e judiciais entre entidades sindicais, já que a criação de uma nova não anula a existência das preexistentes.

Com isso, restaria superada a indefinição do enquadramento sindical no serviço público estatutário, cuja confusão era originada pela aplicação do artigo 511 da Consolidação das Leis do Trabalho que não privilegiava a realidade das condições de trabalho como fator de unificação, mas sim os planos de carreiras e disciplinas previdenciárias, que possuem várias interseções com outras carreiras (por exemplo, os regimes jurídicos únicos). Tal indefinição acarretou a multiplicação de representações sindicais que, pela Constituição, deveria ser única.

Da mesma forma, o privilegiar da representatividade (e não da existência única), com a instituição de contribuição vinculada ao êxito dessas entidades, exterminaria a polêmica do imposto sindical, pois a reforma trabalhista da Lei 13.467, de 2017, criou um hiato no sistema de financiamento, já que unicidade sindical estava logicamente ligada à contribuição sindical compulsória.

É que, independentemente das críticas, o imposto sindical sustentava a própria existência da entidade e a sua atividade nuclear, que era a defesa potencial de toda a categoria objeto da sua representação (III do artigo 8º da Constituição), irrelevante a filiação. Outra observação que sustentava a natureza existencial do imposto sindical se relacionava com a própria liberdade de associação, pois, para que houvesse a opção de o trabalhador não se sindicalizar, filiar-se ou manter-se filiado (inciso V do artigo 8º da Constituição), deveria preexistir uma única entidade sindical para que o empregado pudesse exercer essas faculdades, sendo a contribuição compulsória fundamental para o exercício desse direito.

Mas, fora esses pontos, não parece acertado interpretar a intenção dessa proposta como asseguradora da autonomia sindical plena. É sintomática a ausência de ratificação pelo Estado brasileiro da Convenção 87 da Organização

---

é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares. § 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.

<sup>6</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Compêndio de direito sindical. 7 ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 204.

Internacional do Trabalho<sup>7</sup> que, ao defender a pluralidade sindical, indica que “as autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal”.

De fato, a instituição da pluralidade sindical traz consigo a questão sobre com qual entidade o empregador deverá negociar, sendo uma discussão necessária os critérios de aferição da representatividade entre os vários sindicatos coexistentes.

Com efeito, mesmo no sistema anterior, a jurisprudência trabalhista já pregava que a averiguação de qual sindicato seria “mais representativo” demandaria a análise do mais antigo e abrangente, em detrimento do mais restrito, delimitado e recente (TST – RR 126600-88.2010.5.16.0020). Pela doutrina, de forma mais abrangente, entende-se que a representatividade deveria ser feita averiguando-se primordialmente a capacidade de agregação e efetividade da representação das entidades em disputa<sup>8-9</sup>.

Problema é que, pela diretiva da Organização Internacional do Trabalho, a discussão sobre a representatividade deveria se dar de forma espontânea entre as entidades (até mesmo porque nada impede de várias entidades agirem conjuntamente, a afastar a falsa impressão de que a representatividade seja sinônimo de contínua competitividade), no entanto, a proposta cria o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), com a atribuição de definir os critérios de representatividade, podendo privilegiar algumas entidades em detrimento de outras.

Mesmo sendo constituídas por representantes da profissão ou do ramo econômico, as Câmaras poderão “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”, ou seja, poderão potencialmente interferir ou limitar o funcionamento dessas entidades ditas “autônomas”.

Idealmente, não deveria partir da imposição da legislação e sim da autonomia dessas entidades a iniciativa de ajuste dos critérios de representatividade. No entanto, considerando que inexistente compromisso da Constituição da República com a viabilização da plena autonomia (pois originalmente fundada no modelo da unicidade), bem como a falta de ratificação da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho, não se vislumbra inconsistências nesse modelo de

<sup>7</sup> Convenção OIT 87: Art. 2 — Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações 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.

<sup>8</sup> Cf. DELGADO. Mauricio Godinho. Direito Coletivo do Trabalho. 6 ed. LTR, 2015. p. 82.

<sup>9</sup> Cf. Angelito Dornelles da Rocha *in* **Do desmembramento do Sindicato Patronal**, Porto Alegre - 2006. Disponível em <<http://tex.pro.br/tex/listagem-de-artigos/214-artigos-set-2006/5309-do-desmembramento-do-sindicato-patronal>> Acesso em 23/03/2012.

funcionamento do Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS)<sup>10</sup>, por ora, considerando-se a ausência de limitações do constituinte derivado nessa matéria<sup>11</sup>.

Por fim, em relação ao funcionalismo público, interessa a afirmação do direito à negociação coletiva, com a determinação para a regulamentação da Convenção OIT 151 e Recomendação OIT 159, sobre as relações de trabalho na Administração Pública.

Os servidores estatutários se encontram em situação desconfortável em relação ao tema, pois o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de previsões estatutárias que asseguravam o direito à negociação coletiva (ADI 492, 112, e 559), inclusive indeferiu pedido de regulamentação da Convenção OIT 151 (MI 5.803), ao argumento de que o advento da Constituição da República de 1988 não implicou na viabilidade desse instrumento para os servidores públicos estatutários.

Em suma, o receio da Corte repousa sobre a operatividade imediata dos acordos e convenções para a iniciativa privada, pois entende ser incompatível com o regime desses servidores, que possuem regras sobre a alteração remuneratória mediante lei e previsão orçamentária (inciso X do artigo 37, inciso II do artigo 167 e § 1º do artigo 169 da Carta de 1988), as quais, por certo, estão adstritas à autonomia do Parlamento.

Mas tal previsão, caso vingue, será mais uma oportunidade para o Supremo Tribunal Federal refletir melhor sobre o tema, pois negociação coletiva é um simples instrumento de diálogo diferente dos acordos ou convenções, porquanto esses apenas são o resultado normativo do que foi ajustado: negociar não significa fechar acordo ou convenção nos estritos termos do que ocorre na iniciativa privada.

De toda forma, a negociação coletiva no serviço público, embora formalmente não reconhecida pela jurisprudência, ocorre informalmente, quando a Administração Pública deseja (porque inexistente a obrigatoriedade legal de negociar), sem que o objeto negociado vincule de alguma forma o Poder Público, em prejuízo da efetiva autonomia sindical dos servidores e ocasionando várias greves para forçar o diálogo (quando deveriam ser utilizadas como *ultima ratio*).

---

<sup>10</sup> Para visões mais otimistas, pode ser visto como um pequeno passo em prol da autonomia dessas entidades, já que não seria mais um órgão estatal a ditar as regras de constituição dos sindicatos (atual Portaria MJSP 501, de 2019), mas sim representantes do próprio setor, embora por obrigação legal.

<sup>11</sup> A propósito, discutir a inconstitucionalidade dessa pretensa alteração importaria em defender o parâmetro constitucional anterior, que é o modelo da unicidade. É fato que existem defesas razoáveis de teses em favor da unicidade, pela capacidade de agregação, bem como da pluralidade, pela potencialização da representação, no entanto, ambas as formas de organização não parecem ser limitadas pelas cláusulas pétreas (§ 4º do artigo 60 da Constituição) pois, em se tratando de direito sindical, é o direito individual de filiar-se ou manter-se filiado que é intangível, e não a organização coletiva das entidades representativas.

Para o serviço público estatutário, assegurar a negociação coletiva implicará reconhecer a importância da voz dessas entidades perante a Administração, sem derrogar os limites constitucionais impostos especificamente em relação ao regime jurídico dos servidores.

**Ante o exposto**, conclui-se que:

(a) a Proposta de Emenda à Constituição 196, de 2019, caso seja aprovada, alterará substancialmente o sistema sindical, pois permitirá que uma pluralidade de sindicatos represente a mesma categoria após o período de transição por ela estipulado, os quais serão beneficiados por nova fonte de financiamento vinculada ao seu desempenho negocial;

(b) a criação legislativa do Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS) para regulamentar o funcionamento desse novo modelo sindical não se compatibiliza com a plena autonomia sindical, no entanto, não parece estar em dissonância com a Constituição da República, que impõe originalmente modelo mais severo de organização sindical;

(c) a previsão expressa de negociação coletiva já foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal para servidores estatutários, mesmo diante da Convenção OIT 151, no entanto, por não poder implicar nos contratos coletivos da iniciativa privada, deverá ser regulamentada de forma a preservar os limites constitucionais referentes ao regime jurídico dos servidores;

É a opinião.

**Aracéli A. Rodrigues**  
OAB/DF 26.720

**Marcos Joel dos Santos**  
OAB/DF 21.203

**Jean P. Ruzzarin**  
OAB/DF 21.006

**Rudi M. Cassel**  
OAB/DF 22.256