

**POSIÇÃO DO SINDICATO BRASILEIRO EM FACE
DOS SEUS DEVERES, PRERROGATIVAS E
PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SUPLETIVA**

Alman Houreira da Gama

Assessor Legislativo do Senado Federal

1. A Constituição de 1946, refletindo a mesma orientação das de 1934 e 1937, procurou dar certa ênfase à existência do sindicato, a êle expressamente se referindo, como entidade profissional especializada. É o que se vê do seu artigo 159, quando fala em "associação profissional ou sindical" e, ainda, quando prevê que êsses órgãos possam ter a seu cargo "o exercício de funções delegadas pelo poder público".

O processo histórico da evolução das idéias, através das práticas e experiências vitoriosas, encontra, assim, no que concerne ao sindicalismo, guardada na Constituição e leis do Brasil.

2. O direito de associação tem no sindicalismo uma das suas formas mais propícias e estimulantes. A idéia de que nas associações sindicais se encontra a justiça de uma causa ou o reconhecimento de um direito contribui, indiscutivelmente, para a latitude e segurança de conhecimentos indispensáveis ao indivíduo, isoladamente considerado e, em especial, como participante dessas associações de classe ou de quaisquer outros órgãos coletivos. Aliás, a própria origem da palavra "sindicato" — do grego "syn dikaios", que significa "com justiça", ou melhor, reunião ou associação de pessoas para fins justos — exprime a destinação e finalidade dêsse órgão, podendo ser lembrada como fundamento de que nêles existe um campo propício à defesa dos interesses dos sindicalizados.

É evidente que êsse aspecto do desenvolvimento das associações abrange uma área ampla e importante: a dos direitos do homem, especialmente o que concerne à liberdade. A proclamação dêsses direitos, em 1789, pela Revolução Francesa e, mais recentemente, há quinze anos, pela O.N.U., encontra no sindicalismo um instrumento seguro de propagação dêsses princípios. Sendo formados, na sua maioria, por operários, de estudos sacrificados e cujo prosseguimento exige uma série de fatores e condições nem sempre coexistentes, oferecem os sindicatos requisitos e estímulos aos seus associados para uma receptividade e absorção muito sincera daqueles direitos, os quais, à luz e ao conhecimento da generalidade dos trabalhadores, se apresentam, logo aos primeiros contatos, com as características de direitos naturais, comuns, portanto, a tôdas as criaturas.

3. De acôrdo com a legislação brasileira, os sindicatos podem ser considerados órgãos de coordenação e defesa dos interesses de categorias econômicas ou profissionais, ligadas pela identidade, similitude ou conexidade de profissões ou de atividades.

A liberdade sindical, em nosso país, é a mais ampla possível. Ninguém pode, por lei, ser constrangido a sindicalizar-se ou, exceto nos casos expressamente previstos, impedido de o fazer.

4. No Brasil, os sindicatos possuem uma posição de grande importância, não só para os sindicalizados, como, também, para a própria vida da Nação, uma vez que, em face das disposições legais que disciplinam a matéria, contribuem ou devem contribuir para a implantação de um maior bem-estar social, através das relevantes funções que lhes são atribuídas.

Além da obrigação de exercerem, livremente, as suas funções específicas e próprias, cabe-lhes a prerrogativa de "colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal" (artigo 513, alínea d, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943).

É, ainda, dado aos sindicatos, como prerrogativa, o poder de impor contribuições a todos aquêles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas, cabendo, aos de empregados, fundar e manter agências de colocação (artigo 513, e, e parágrafo único, da citada Consolidação).

5. Os sindicatos, no entanto, têm deveres impostos por lei (artigo 514 da Consolidação), que devem ser cumpridos, a saber:

- a) o de colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;
- b) o de manter serviços de assistência judiciária para os associados;
- c) o de promover a conciliação nos dissídios de trabalho.

Aos sindicatos de empregados incumbem, além desses, mais os seguintes deveres:

- a) o de promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
- b) o de fundar e manter escolas de alfabetização e pré-vocacionais.

Para poder executar e cumprir tais deveres, os sindicatos contam com o seu patrimônio que, nos termos do artigo 548 da Consolidação das Leis do Trabalho, se constitui:

- a) das contribuições devidas pelos que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, sob a denominação de *impôsto sindical*, pagas e arrecadadas na forma do Capítulo III do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho;
- b) das contribuições dos associados, na forma estabelecida nos Estatutos ou pelas assembléias-gerais;
- c) dos bens e valores adquiridos e das rendas produzidas pelos mesmos;
- d) das doações e legados;
- e) das multas e outras rendas eventuais.

O *impôsto sindical*, que corresponde à remuneração de um dia de trabalho para os empregados, a uma importância variável de Cr\$ 10,00 a Cr\$ 100,00 para os agentes ou trabalhadores autônomos e para os profissionais liberais, e a uma importância fixa proporcional ao capital registrado das firmas ou empresas (artigo 580 da Consolidação), será aplicado, conforme dispõe o artigo 592 da Consolidação das Leis do Trabalho, pelos sindicatos:

I — De empregadores e de agentes autônomos:

- a) em serviços de assistência técnica e judiciária;
- b) na realização de estudos econômicos e financeiros;
- c) em bibliotecas;
- d) em medidas de divulgação comercial e industrial no país e no estrangeiro, bem como em outras tendentes a incentivar e aperfeiçoar a produção nacional;
- e) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo Capítulo III do Título V da CLT.

II — De empregados :

- a) em agências de colocação, na forma das instruções que forem expedidas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (hoje Trabalho e Previdência Social);
- b) em assistência à maternidade;
- c) em assistência médica e dentária;
- d) em assistência judiciária;
- e) em escolas de alfabetização e pré-vocacionais;
- f) em cooperativas de crédito e de consumo;
- g) em colônias de férias;
- h) em bibliotecas;
- i) em finalidades esportivas;
- j) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo Capítulo III do Título V da CLT.

III — De profissionais liberais:

- a) em bibliotecas especializadas;
- b) em congressos e conferências;
- c) em estudos científicos;
- d) em assistência judiciária;
- e) em assistência médica e dentária;
- f) em auxílios de viagem;
- g) em cooperativas de consumo;
- h) em bolsas de estudo;
- i) em prêmios anuais científicos;
- j) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo Capítulo III, Título V da CLT.

IV — De trabalhadores autônomos:

- a) em assistência à maternidade;
- b) em assistência médica e dentária;
- c) em assistência judiciária;
- d) em escolas de alfabetização;
- e) em cooperativas de crédito e de consumo;
- f) em colônias de férias;
- g) em bibliotecas;
- h) em finalidades esportivas;
- i) nas despesas decorrentes dos encargos criados pelo Capítulo III, Título V da CLT.

6. Dispõe o parágrafo único do artigo 592 que “a aplicação do impôsto sindical prevista neste artigo, respeitadas os seus objetivos, *ficará a critério de cada sindicato*, que, para tal fim, atenderá sempre às peculiaridades da respectiva categoria, sendo facultado ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio baixar instruções a respeito”.

É indiscutível, portanto, que os legisladores brasileiros conferiram aos sindicatos altas e relevantes funções, com vistas à melhoria da condição de vida dos trabalhadores em geral.

7. Alguns comentaristas sustentam que a principal função dos sindicatos é a intervenção nos dissídios coletivos de trabalho e nas greves, colaborando com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos. Consideram tôdas as demais tarefas acima citadas como atividade colateral, secundária.

Pela simples leitura dos artigos mencionados da Consolidação das Leis do Trabalho, vê-se que essa interpretação não tem apoio no sistema da lei, nem mesmo nos objetivos da vida sindical. Tôdas as atribuições dos sindicatos devem ser consideradas em pé de igualdade e não separadamente, cada uma de per si.

Considerar a Intervenção nos dissídios como função principal dos sindicatos é subestimar o seu papel de associação e pretender que eles se transformem em órgãos de governo, para resolver problemas que competem ao Ministério do Trabalho. A relevância dessa intervenção que aos sindicatos cabe, na solução dos dissídios coletivos, não pode ter a preferência que lhe atribuem êsses comentaristas. Outros misteres de indiscutível importância disputariam essa preferência, se disso se pudesse cogitar.

8. Há um aspecto que merece destaque, dentre as atividades dos sindicatos, êste, sim, de grande relêvo e ainda não devidamente considerado: é o que diz respeito à assistência social aos trabalhadores e em que êles atuariam como órgãos supletivos da Previdência Social.

É inegável que o Brasil dispõe, hoje, de uma legislação previdenciária considerada das mais avançadas do mundo, no que se refere à aposentadoria integral, ou por invalidez, com provento de elevado índice percentual, e a auxílios natalidade, enfermidade, auxílio-reclusão etc.

É certo que êsse avanço da legislação perde para outros povos no setor assistencial, isto, entre outros fatores, por ser o Brasil um país continental, de área territorial muito grande. Torna-se difícil, dentro de um sistema previdenciário como o nosso, em que há muita centralização de serviços e tarefas, que a Previdência Social possa atender,

com precisão, aos reclamos e necessidades assistenciais dos seus segurados. Ocorre, assim, que muitos associados, a despeito de contribuírem durante toda a sua vida, nunca recebem nem chegam a ver qualquer obra assistencial de iniciativa dos Institutos de Previdência.

9. Alguns afirmam ser necessária uma disposição legal obrigando os institutos a aplicar parte do capital arrecadado na própria zona de sua arrecadação. Essa prática traria grandes desvantagens, porque determinadas regiões nada teriam, uma vez que o *quantum* por elas recolhido é ínfimo, enquanto outras tudo receberiam, devido a serem zonas populacionais. Da forma como é atualmente aplicada a previdência, uma distribuição mais equânime de valores e de benefícios é possível, embora deixe, ainda, muito a desejar.

O problema, no entanto, poderia ser resolvido através dos sindicatos, cuja função assistencial deve ser posta em funcionamento mais efetivo.

10. Muitas críticas se formulam, nos últimos tempos, contra as cúpulas dirigentes dos sindicatos, por causa das greves que se sucedem, inclusive as denominadas de "solidariedade", estas últimas, em regra, condenadas e que, em vez de uma ajuda efetiva, podem representar prejuízos, intranquilidade e até mesmo determinar a erupção de outros movimentos desse caráter.

A matéria reclama apreciação serena e justa: se, de um lado, é possível ocorrer a intervenção inopinada, inoportuna e ilegítima de dirigentes sindicais em determinadas greves, inspirados por uma motivação de ordem política não sindical, de outro lado a intervenção desses dirigentes nos movimentos grevistas pode-se justificar pela necessidade de defesa de interesses e direitos de ordem classista, ligados às atividades sindicalistas. O que não se pode admitir é a atividade político-partidária dos sindicatos, proibida no artigo 521 da Consolidação das Leis do Trabalho. Essa proibição se justifica, porque o sindicato e o partido político são organismos de natureza completamente diversa, diferentes pelas finalidades que perseguem como pela sua própria composição. Qualquer dos dois, para cumprir com a máxima eficiência os seus objetivos, tem necessidade de uma unidade e homogeneidade própria e específica. A intromissão dos sindicatos na atividade político-partidária desvirtua-lhes o sistema e os objetivos.

11. São claros e irrecusáveis os motivos que recomendam aos sindicatos uma ação supletiva de caráter previdencial.

Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a sua ligação mais direta com os trabalhadores, o que permite um conhecimento seguro e realístico de suas necessidades e dos seus problemas. Essa ligação mais próxima constitui, por si mesma, um obstáculo à procrastinação das soluções dos casos submetidos à direção sindical, forçando, pela pressão da presença dos próprios interessados postulantes, o atendimento rápido de tais necessidades e problemas. Seria uma verdadeira assistência previdenciária sindical, à porta dos beneficiários, em suas possibilidades reais.

Em segundo lugar, os sindicatos, perdendo bastante, como é preciso, do caráter paternalista que começa a envolver as suas cúpulas dirigentes e o campo restrito do debate de suas reuniões associativas, ampliariam as suas atividades sociais e beneficentes de modo capaz a lhes dar uma estrutura orgânica de oportuna, conveniente e justa participação na segurança social, em colaboração com a sociedade e o Estado. Seria essa uma atuação plena de conteúdo humano e associativo, numa autêntica definição nova dos princípios sindicalistas, orientados pelo ideal de defesa, resguardo e melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Essa atividade supletiva dos sindicatos viria ao encontro da observação de GIUSEPI RAPELLI, nestes termos:

"Lo Stato non può essere ordinato e tranquillo senza la collaborazione del Sindacato; lo sviluppo democratico de una Nazione lo si può proprio misurare dal grado di collaborazione tra Sindacato e Stato" ("I Sindacati in Italia" ed. 1955, pág. 250).

12. Cabe registrar que os sindicatos não são os únicos culpados pela não realização da obra assistencial que lhes compete, pois dispõem apenas do imposto sindical para a execução desse objetivo. Acontece, porém, que a importância relativa a esse imposto sindical sofre um processo de prejudicial distribuição, uma vez que, do seu total anual,

vinte por cento (20%) são destinados às entidades sindicais de grau superior (artigo 589 da C.L.T.) e vinte por cento (20%) são transferidos para o "Fundo Social Sindical". Esses vinte por cento do "Fundo Social Sindical" são geridos pela Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.), para serem aplicados em objetivos que atendam "aos interesses gerais da organização sindical nacional ou à assistência social aos trabalhadores" (Artigo 594 da C.L.T.). Ora, êsses objetivos são da alçada dos sindicatos e por êles deveriam ser tratados, em caráter exclusivo, evitando-se essa duplicidade, tão desnecessária e custosa.

Após a separação dos quarenta por cento (40%) acima mencionados, o restante da importância anual do imposto sindical é dividido entre todos os sindicatos existentes, o que, dado o seu grande número, significa que cada um receberá uma quantia insuficiente para poder cumprir, com exatidão, todas as funções que lhes são atribuídas.

13. É indiscutível a necessidade de realizar-se uma reforma no sistema sindical brasileiro. Alguns autores propugnam no sentido da extinção do imposto sindical. Querem, ainda, restringir as prerrogativas e deveres dos sindicatos às seguintes funções: representação das respectivas categorias perante os poderes públicos, as autoridades administrativas e judiciárias; celebrar convenções coletivas de trabalho; decretar greves, promover a conciliação nos dissídios e outros. *A latere*, permitem-lhes promover a fundação de serviços de assistência e previdência, agências de colocação e cooperativas de crédito e consumo. Tudo a ser realizado com os recursos que lhes advirão das contribuições dos seus associados.

São inaceitáveis as sugestões. A única fonte de receita ponderável com que os sindicatos contam é oriunda do imposto sindical. Se fôsse extinta, poucos sindicatos continuariam a existir, dado que reduzido é o número de associados da maioria dêles. Todo o sistema do sindicalismo nacional estaria comprometido e anulado. A obra social que o país está realizando nesse campo não comporta, mas, ao contrário, repele qualquer medida que seja atentatória às bases em que ela se funda. A supressão do imposto sindical seria medida desse tipo. Sua adoção nem pode ser cogitada.

14. A fim de que os sindicatos possam realizar as obras assistenciais que a lei lhes incumbiu, como um verdadeiro órgão supletivo da Previdência Social, poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

- a) extinção do "Fundo Social Sindical", fazendo-se, em consequência, as necessárias alterações na legislação;
- b) aumento do valor do imposto sindical;
- c) criação de penalidades mais severas e rigorosas para qualquer infração ou desvio na aplicação específica das importâncias relativas ao imposto sindical, verificada através de uma fiscalização efetiva e direta na administração e serviços dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, conforme, aliás, estabelece a alínea *a*, do parágrafo único do artigo 525 da Consolidação das Leis do Trabalho;
- d) estabelecimento de um prazo para a aplicação, pelos sindicatos, dos recursos do imposto sindical, findo o qual a importância respectiva reverteria para os órgãos da Previdência Social;
- e) aumento, pelos próprios sindicatos, das taxas de contribuição dos seus associados.

Adotadas essas medidas, os sindicatos teriam elementos e recursos para poder cumprir com eficácia as altas e relevantes funções que lhes são conferidas em lei e, desta forma, dentro do princípio de solidariedade social referido na Consolidação das Leis do Trabalho, contribuir para um real e progressivo melhoramento do índice do padrão de vida do trabalhador brasileiro e para a implantação de um regime de paz social, por todos desejado.