

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JANETE APARECIDA DESTE

**ATUAÇÃO DO SINDICATO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
PREVIDENCIÁRIOS DO TRABALHADOR EMPREGADO**

Porto Alegre
2008

JANETE APARECIDA DESTE

**ATUAÇÃO DO SINDICATO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
PREVIDENCIÁRIOS DO TRABALHADOR EMPREGADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado (Instituições de Direito do Estado).

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Stürmer

Porto Alegre
2008

JANETE APARECIDA DESTE

**ATUAÇÃO DO SINDICATO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS
PREVIDENCIÁRIOS DO TRABALHADOR EMPREGADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de Concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado (Instituições de Direito do Estado).

Aprovada em 27 de março de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gilberto Stürmer

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira

Prof. Pós-Doutora Regina Linden Ruaro

RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa realizada acerca da atuação do sindicato na concretização dos direitos de natureza previdenciária dos trabalhadores empregados. Objetiva-se demonstrar a importância do trabalho para o ser humano e a sua estreita vinculação com a questão dos direitos fundamentais, enfatizando-se o princípio da dignidade humana, com ênfase no estudo do direito fundamental à previdência. Partindo-se de aspectos históricos pertinentes à tutela do trabalho humano, assim como do estudo doutrinário e do arcabouço legislativo compreendendo Direito do Trabalho, Direito Coletivo do Trabalho e Direito Previdenciário, suas nuances, suas normas e o entrelaçamento entre elas, busca-se identificar a presença de espaços para a participação do sindicato, como representante de empregados – em atividade e aposentados - e empregadores, no âmbito da Previdência Social brasileira, considerada sua estruturação e gestão democrática e descentralizada. A identificação da realidade, a partir de pesquisa documental e de campo, junto a entidades sindicais, complementam o estudo, permitindo detectar perspectivas e tendências de ampliação da atuação sindical nesta seara, na medida que a efetivação dos direitos previdenciários do trabalhador não há de ser exigida apenas do Estado, comprometendo-se com ela toda a sociedade. Examinam-se as alterações e reformas constitucionais e legais pertinentes, especialmente no que tange ao reconhecimento das centrais sindicais, que, de fato, já assumem grande parte do diálogo social mantido no âmbito dos órgãos colegiados da Previdência Social, propiciador da atuação concretizadora objeto do presente estudo.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Concretização. Previdência Social. Sindicato. Centrais Sindicais.

ABSTRACT

This work presents the results of the research carried through concerning the performance of the union in concreting the rights of welfare nature of the employed workers. It aims to demonstrate the importance of the work to the human being and its narrow entailing with the question of the fundamental rights, emphasizing the principle of the human being dignity, with emphasis in the study of the fundamental right to the welfare. Starting from the pertinent historical aspects to the guardianship of the human labor, as well as of the doctrinal study and outline legislative including Labor Law, Collective Labor Law and Welfare Law, its nuances, its norms and the interlacement between them, one searches to identify the presence of spaces for the union participation, as the employee's representative - in activity and pensioners - and employers, in the scope of the Brazilian Social Welfare, considered its structuring and democratic and decentralized management. The identification of the reality, from a documentary and field research, together with entities of the Union, complement the study, allowing to detect perspectives and trends of magnifying of the Union performance in this party, as the effectiveness of the welfare rights of the worker does not have to be demanded only of the State, committing themselves to it all the society. The legal alterations and pertinent reforms are examined constitutional and, especially in what it refers to the recognition of the Union central offices, that, in fact, already assume great part of the social dialogue kept in the scope of the collegiate agencies of the Social welfare, provider of the solid performance of this present study object.

Key words: Fundamental Rights, Concreteness, Social Welfare, Union, Union Central Offices

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AADJ – Agências de Agilização de Decisões Judiciais
Art. – artigo
CAT – Central Autônoma de Trabalhadores
CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho
CEME – Central de Medicamentos
CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CGTB – Central Geral dos Trabalhadores Brasil
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos
CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CPS – Conselho de Previdência Social
CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social
CTB – Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DORT – Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho
DRT – Delegacia Regional do Trabalho
EADJ – Equipes de Agilização de Demandas Judiciais
FAPI – Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador Conselho Deliberativo
FSS – Fórum da Sindical da Saúde
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos; entre outros.
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
ISSB – Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LER – Lesões Por Esforços Repetitivos
LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social
MERCOSUL (ou Mercosul) – Mercado Comum do Sul
MONGERAL – Montepio Geral dos Servidores do Estado
MP – Medida Provisória
MPT – Ministério Público do Trabalho
NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores
NR – Norma Regulamentar
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social
RSC – Relação de Salários de Contribuição
SDC – Seção de Dissídios Coletivos
SDS – Social Democracia Sindical
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UGT – União Geral dos Trabalhadores.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 TRABALHO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	13
1.1 Trabalho	13
1.1.1 <i>Etimologia e Conceituação</i>	13
1.1.2 <i>Evolução Histórica</i>	15
1.1.3 <i>Relevância</i>	20
1.2 Direitos Fundamentais Constitucionais e Dignidade da Pessoa Humana ...	22
1.2.1 <i>Conceituação</i>	23
1.2.1.1 <i>Direitos Fundamentais</i>	24
1.2.1.2 <i>Dignidade da Pessoa Humana</i>	26
1.2.2 <i>Dimensões dos Direitos Fundamentais</i>	28
1.2.2.2 <i>Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão</i>	30
1.2.2.3 <i>Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão</i>	31
1.2.3 <i>Funções e Classificação dos Direitos Fundamentais</i>	31
1.2.4 <i>Direitos Sociais na Constituição</i>	33
1.2.5 <i>Eficácia dos Direitos Fundamentais</i>	34
1.2.6 <i>Dignidade da Pessoa Humana</i>	40
2 REGULAMENTAÇÃO E PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EMPREGADO	45
2.1 Relações Individuais e Coletivas de Trabalho	45
2.2 Direito Constitucional	47
2.3 Direito do Trabalho	50
2.3.1 <i>Conceito</i>	50
2.3.2 <i>Evolução Histórica</i>	51
2.3.3 <i>Regras e Princípios</i>	55
2.3.3.1 <i>Princípios do Direito do Trabalho</i>	57
2.3.3.1.1 <i>Princípio da Proteção</i>	58
2.3.3.1.2 <i>Princípio da Irrenunciabilidade</i>	61
2.3.3.1.3 <i>Princípio da Continuidade da Relação de Emprego</i>	61
2.3.3.1.4 <i>Princípio da Primazia da Realidade</i>	62
2.3.3.1.5 <i>Princípio da Razoabilidade</i>	63
2.3.3.1.6 <i>Princípio da Boa-fé</i>	63
2.3.3.2 <i>Princípios Gerais de Direito Aplicáveis ao Direito do Trabalho</i>	64
2.3.3.3 <i>Princípios Constitucionais</i>	65
2.4 Direito Coletivo do Trabalho	67
2.4.1 <i>Conceito</i>	68
2.4.2 <i>Evolução Histórica</i>	70
2.4.3 <i>Sindicato no Brasil</i>	78
2.4.4 <i>Regras e Princípios</i>	84
2.5 Direito Previdenciário	93
2.5.1 <i>Conceito</i>	93
2.5.2 <i>Evolução Histórica</i>	94
2.5.3 <i>Regras e Princípios</i>	105
2.5.3.1 <i>Princípios de Direito Previdenciário</i>	107
2.5.3.1.1 <i>Princípio da Solidariedade</i>	107
2.5.3.1.2 <i>Princípio da Vedação do Retrocesso Social</i>	108

2.5.3.1.3 Princípio da Proteção ao Hipossuficiente	109
2.5.3.2 Princípios Constitucionais do Sistema Previdenciário	110
2.5.3.2.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento	111
2.5.3.2.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais	112
2.5.3.2.3 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços	112
2.5.3.2.4 Irredutibilidade do Valor dos Benefícios	113
2.5.3.2.5 Equidade na forma de Participação no Custeio	114
2.5.3.2.6 Diversidade da Base de Financiamento	114
2.5.3.2.7 Caráter Democrático e Descentralizado da Administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados	115
2.6 Vinculação das Normas Tutelares	116

3 ATUAÇÃO DO SINDICATO NA TUTELA DA DIGNIDADE DO TRABALHADOR MEDIANTE REALIZAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Direitos Previdenciários e sua Realização	119
3.1.1 Direito Fundamental à Previdência	119
3.1.2 Relevância Social e Econômica	123
3.1.3 Organização e Gestão da Previdência Social	128
3.1.3.1 Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS	131
3.1.3.2 Conselhos de Previdência Social – CPSs	132
3.1.3.3 Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS	135
3.1.3.4 Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC	136
3.1.3.5 Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência – CONAPREV	137
3.1.4 Atuação do Estado	145
3.1.5 Atuação da Sociedade	150
3.2 Sindicato como Agente Concretizador dos Direitos Previdenciários	147
3.2.1 Sindicato – Conceito	147
3.2.2 Natureza Jurídica do Sindicato	148
3.2.3 Funções do Sindicato	150
3.2.3.1 Função de Representação	150
3.2.3.4 Função Econômica	154
3.2.3.5 Função Política	155
3.2.3.6 Função Tributária	156
3.2.4 Estrutura das Associações Sindicais Brasileiras	156
3.2.5 Justificativa para Atuação do Sindicato na Satisfação de Direitos Previdenciários	164
3.2.6 Possibilidades de atuação	167
3.2.6.1 Espaço de Atuação	168
3.2.6.2 Mecanismos de Atuação	173
3.2.7 Realidade Atual e Perspectivas da Atuação do Sindicato	178
3.2.7.1 Dados da Realidade (Pesquisa)	179
3.2.7.1.1 Participação de Entidades Sindicais nos Conselhos da Previdência Social	180
3.2.7.1.2 Cláusulas Previdenciárias em Negociação Coletiva	185
3.2.7.1.3 Pesquisa Direta Junto a Sindicatos	189
3.2.7.1.4 Realidade Apreendida a Partir de Reuniões e Visita	195
3.2.7.1.5 Jurisprudência da Justiça do Trabalho – Matéria Previdenciária	197

3.2.7.2 Avaliação dos Resultados da Pesquisa.....	199
3.2.7.2.1 Participação de Entidades Sindicais nos Conselhos da Previdência Social	200
3.2.7.2.2 Cláusulas Previdenciárias em Negociação Coletiva.....	202
3.2.7.2.3 Pesquisa Direta Junto a Sindicatos	204
3.2.7.2.4 Realidade Apreendida a Partir de Reuniões e Visita.....	206
3.2.7.2.5 Jurisprudência da Justiça do Trabalho – Matéria Previdenciária	208
3.2.7.3 Possibilidades de Ampliação e Intensificação da Participação	210
3.2.8 <i>Perspectivas Diante da Reforma Sindical e da Competência da Justiça do Trabalho</i>	214
CONCLUSÃO	219
APÊNDICE - Relatório de Pesquisa	230
ANEXO A - Projeto de Lei n. 1.990/2007	261
ANEXO B - Decreto n. 6.019, de 22 de janeiro de 2007	264
ANEXO C - Síntese das Atividades Desenvolvidas no Fórum Nacional de Previdência Social.....	266

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema a efetivação dos direitos de natureza previdenciária pelas entidades sindicais, delimitado para voltar-se à atuação do sindicato na concretização dos direitos previdenciários dos trabalhadores empregados.

O estudo parte de inquietações diante das novas tendências do mundo do trabalho, decorrentes dos avanços tecnológicos e da crescente evolução dos meios de comunicação que acompanharam o processo de globalização e que se intensificam dia-a-dia, impondo seja lançado novo olhar sobre as relações entre o trabalho e o capital. E este novo olhar consiste na identificação de mecanismos e formas de comprometimento capazes de dar efetividade aos direitos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, em especial aqueles que formam o aparato protetivo consolidado na Legislação Previdenciária.

Os direitos previdenciários têm como nascedouro, em sua maior parte, a vinculação laboral. São próximos e intimamente correlacionados os fatos que importam ao Direito do Trabalho e os eventos que atraem a incidência do Direito Previdenciário. Estes dois ramos do Direito são indissociáveis e, assim, afigura-se pertinente a reflexão e, mais do que isto, a investigação sobre as também imbricadas relações entre o Direito Previdenciário e o Direito Coletivo do Trabalho. Pensado este como ramo autônomo ou como uma parte do Direito do Trabalho, é certo que o sindicato, assim como as demais entidades que estruturam a organização sindical brasileira, tem um papel de destaque na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos outorgados àqueles que são por ele representados. E o sindicato é o elemento nuclear do Direito Coletivo do Trabalho; sua instituição mais relevante.

Estas vinculações e intersecções dos diversos ramos do Direito precisam ser permeadas pelos princípios e valores constitucionalmente consagrados, razão de

pautar-se o estudo que se segue também nas diretrizes do Direito Constitucional, que se irradiam por todo o sistema jurídico, de forma suprema, apontando para a necessidade de efetivação da dignidade da pessoa humana.

O objetivo do presente estudo é, em síntese, dimensionar, a partir do exame do ordenamento jurídico nacional, e com lastro em lições doutrinárias, privilegiada a doutrina pátria, as reais possibilidades de efetivação do direito fundamental à previdência, constitucionalmente assegurado, no âmbito das relações de emprego, mediante a atuação do sindicato, como instituição que detém a prerrogativa da representação de empregados e empregadores. Tentar-se-á identificar as reais possibilidades de participação do sindicato na realização de direitos previdenciários dos trabalhadores empregados e, também, investigar aspectos práticos desta realidade, objetivando concluir sobre eventuais espaços para ampliação da atuação sindical, com vistas a concretizar a dignidade do ser humano enquanto partícipe do cenário produtivo.

A metodologia utilizada compreende o método indutivo, tendo-se partido de princípios gerais e específicos de cada disciplina envolvida no estudo, para buscar conclusões particulares; e o método comparativo. Adotou-se a técnica de pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo (exploratória, descritiva e explicativa).

A estruturação do estudo se dá em três capítulos.

O primeiro capítulo abordará o trabalho e da dignidade da pessoa humana. Na primeira parte será apresentada a etimologia e conceituação do trabalho, sua evolução histórica e relevância. Na segunda parte, tratar-se-á dos direitos fundamentais constitucionais e da dignidade da pessoa humana, apresentando-se a conceituação de ambos, e discorrendo-se sobre as dimensões dos direitos fundamentais, suas funções, classificação e eficácia, concluindo por aprofundar as noções sobre a dignidade da pessoa humana.

O segundo capítulo consistirá no exame da regulamentação e proteção do trabalhador empregado, incluindo a distinção entre as relações individuais e coletivas de trabalho e breve estudo da normatização constitucional destas relações, seguindo-se a conceituação, a evolução histórica e a exposição sobre regras e princípios de Direito do Trabalho, Direito Coletivo do Trabalho e Direito Previdenciário. Serão tratados individualmente os princípios que orientam estes ramos do direito. Quanto ao Direito Coletivo, a evolução histórica alcançará o histórico do sindicato no Brasil, tendo em vista a relevância desta instituição para os

fins visados com a pesquisa. Ao final do capítulo, estabelecer-se-á a vinculação entre as diversas normas tutelares.

O terceiro capítulo tratará da atuação do sindicato na tutela da dignidade do trabalhador mediante realização dos direitos previdenciários, subdividindo-se em duas partes: a primeira abrangendo o estudo dos direitos previdenciários e sua realização; e a segunda contemplando o sindicato como agente concretizador dos direitos previdenciários. Serão tratados, quanto aos direitos previdenciários, o direito fundamental à previdência, sua relevância social e econômica, a organização e a gestão da Previdência Social brasileira, aqui examinados especialmente os órgãos colegiados que a compõem e a forma como sociedade e Estado atuam na realização destes direitos. No que pertine à segunda parte, será examinado o conceito de sindicato, sua natureza jurídica e funções, assim como a estruturação das associações sindicais brasileiras, a justificativa para a atuação sindical na satisfação de direitos previdenciários e as possibilidades para tanto, delineando-se os espaços e mecanismos. Seguir-se-á a apresentação dos resultados de apreensão da realidade da atuação do sindicato em matéria previdenciária, incluindo a descrição e valoração dos elementos pesquisados de diferentes formas (consultas a atas de reuniões dos órgãos colegiados da Previdência Social, exame de convenções coletivas, pesquisa junto a sindicatos, constatações *in loco* e manuseio de jurisprudência). Ao final, tentar-se-á identificar as possibilidades de ampliação e intensificação da participação sindical na concretização de direitos previdenciários, acrescentando-se breve exame das perspectivas diante da reforma sindical e da competência ampliada da Justiça do Trabalho.

Seguir-se-á a conclusão da pesquisa realizada, em seus relevantes aspectos.

1 TRABALHO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

1.1 Trabalho

Antes da abordagem do tema principal da presente pesquisa, que tem por objeto investigar a atuação sindical na concretização dos direitos previdenciários do trabalhador empregado, é importante tecer algumas considerações a respeito da conceituação e evolução histórica que envolvem o tema trabalho e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa. Dignidade esta, presente no âmbito do desenvolvimento das atividades humanas produtivas e também na atribuição de direitos destinados àqueles que se vêem privados do trabalho. Inseparável, portanto, do conteúdo a ser desenvolvido.

Em uma acepção ampla a palavra “trabalho” significa toda atividade desenvolvida por um agente sem se levar em consideração sua natureza e destinação. Trabalho, sob este enfoque, é sinônimo de movimento ou atividade. Ao âmbito deste trabalho e ao Direito, interessa apenas o trabalho humano, excluída a atividade de outros seres ou forças (se a eles se pode referir a expressão trabalho).

O trabalho é uma das formas mais elementares de ação do homem. Os conceitos que podem ser construídos em torno do trabalho são, inegavelmente, oscilantes não apenas historicamente, mas também quanto ao significado que as diversas sociedades humanas lhe atribuem.

1.1.1 Etimologia e Conceituação

Etimologicamente a questão é complexa, não havendo consenso quanto ao significado da palavra trabalho. Na evolução da língua latina surgiu o termo *tripaliáre*, oriundo do instrumento usado para ferrar cavalos e bois, que era chamado de *tripálium* porque era formado por três paus. Do seu uso nas atividades agrícolas, posteriormente passou a ser usado para torturar cristãos. Segundo a doutrina

especializada, há grande probabilidade de que os termos “trabalho” e “trabalhar” tenham origem neste instrumento romano, pela semelhança de termos e aproximação de conceitos.

Esta noção é também extraída da obra do Prof. Evaristo de Moraes Filho¹:

Apesar do debate e das hipóteses, vence hoje a opinião de que “*trabalhar* se prende ao neutro latim *palum*, fonte do português *pau*, através de um adjetivo *tripalis*, ‘composto de três paus’, de que se deduziu um neutro *tripalium*, apenas atestado em variante *trepalium*, ‘ecúleo’, cavalete de três paus, usado para sujeitar os cavalos no ato de se lhes aplicar a ferradura”. Desta concepção, passou *tripaliare*, alterado por assimilação em *trapaliare*, a dizer-se toda e qualquer atividade, mesmo intelectual.

Assim sendo, o conteúdo semântico de trabalho ficou impregnado com o sentido de padecimento, cativo, representando um esforço, um cansaço, uma pena, um castigo. Evaristo de Moraes Filho² salienta que a etimologia da palavra trabalho “[...] é assunto discutido e obscuro até hoje”, tendo diversas explicações e raízes, cujo traço comum, como antes mencionado, é a noção de penalidade ou castigo.

No dicionário Houaiss³ da Língua Portuguesa, entre as diversas definições para o termo trabalho destaca-se: “[...] esforço incomum; luta, lida, faina [...] conjunto de atividades, produtivas ou criativas, que o homem exerce para atingir determinado fim [...]”.

As origens do termo trabalho podem ser buscadas, também, em outras línguas, como se lê na obra de Leopoldo Justino Girardi⁴:

A língua francesa usa o termo ‘travail’, a espanhola, a palavra ‘trabajo’. A língua italiana consagrou o termo ‘lavoro’, derivado evidentemente de LÁBOR, assim como o inglês ‘labour’. Na língua alemã o termo ‘arbeit’, antigamente significava moléstia, trabalho duro.

A razão pela qual o homem trabalha é o reflexo de sua realidade como ser humano, vinculada a sua sobrevivência. Desde os primórdios da presença do homem no planeta terra, luta pela sua sobrevivência. Devido ao raciocínio e vontade, o homem age perante o trabalho diferentemente dos animais, que

¹ MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. p. 125.

² MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. p. 125.

³ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2743.

⁴ GIRARDI, Leopoldo Justino. **O Trabalho no Direito**. Brasil: Coli, 2005. p. 12.

trabalham instintivamente. Ele tem condições de saber porque trabalha, quando e onde. Assim, e nas palavras de Leopoldo Justino Girardi⁵, trabalho humano pode ser conceituado como: “[...] todo esforço físico, realizado pelo homem, de forma habitual e livre, com vistas a um fim”.

1.1.2 Evolução Histórica

Ao longo da história, observa-se que o trabalho foi para o homem uma necessidade à qual tinha que se submeter.

Numa sociedade essencialmente escravista, o homem livre relacionava-se ao seu papel de usuário e não de produtor. Aos escravos eram dados os serviços manuais exaustivos, pois tal gênero de trabalho era considerado impróprio e até desonroso para os homens livres.

Esta concepção de trabalho pode ser evidenciada nas civilizações antigas.

A escravidão era restrita entre as civilizações da Antigüidade Oriental, predominando formas de exploração servil das populações campesinas, a chamada servidão coletiva, imposta pelo Estado, proprietário de terras. Entre egípcios, babilônicos e assírios, o escravo era geralmente resultante das guerras de conquista.

No mundo hebraico, a fonte de informações centrava-se na Bíblia, mais precisamente no Antigo Testamento, em que os hebreus colocavam suas preocupações espirituais bem como os pensamentos e diretrizes sobre temas terrenos. Segundo tal fonte, o trabalho era visto como um castigo, conforme é possível depreender de Gênesis.

A presença grega na história do trabalho se dá através dos filósofos. Segadas Vianna⁶, descreve: “Àquele tempo, a escravidão era considerada coisa justa e necessária, tendo Aristóteles afirmado que, para conseguir cultura, era necessário ser rico e ocioso e que isso não seria possível sem a escravidão.”

A concepção de trabalho era marcada pelo sofrimento, dor e tristeza, sendo destinado àqueles aos quais se negava, inclusive, a condição humana. Tanto é

⁵ GIRARDI, Leopoldo Justino. **O Trabalho no Direito**. p. 09.

⁶ VIANNA, Segadas. In: SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2000. v.1. p. 28.

verdade que esta cultura mantinha o trabalho escravo, para que os escravos sofressem e não os senhores, aos quais eram reservados os trabalhos intelectuais mais nobres.

Não menos diferente, a civilização romana também se caracterizou, no que tange ao trabalho, pela estrutura da escravidão e, conseqüentemente, presente a marca do sofrimento. Conforme destaca Leopoldo Justino Girardi:⁷

Na mitologia romana LÁBOR é uma divindade alegórica, filha de ERÉBO e da NOITE, representada por um homem entregue ao cansaço, ombros e costas desnudos, braços esqueléticos, com vários instrumentos de trabalho nas mãos. Essa estreita vinculação entre o trabalho e a dor é denunciada por Cícero, na Segunda Tusculana, quando diz: Alguma diferença há entre trabalho e dor. Tem relação entre si, mas diferem em algo. O trabalho é uma certa pesada função da alma ou do corpo; a dor, porém, é um movimento áspero no corpo, alheio ao sentido. Apesar de a língua dos gregos ser mais rica que a nossa, dão a essas duas coisas um só nome e o chama de PŌNOS. Assim aos homens estudiosos os chamavam amantes da dor e nós, com mais propriedade, podemos chamá-los laboriosos. Uma coisa é trabalhar e outra, sofrer dor.

Também a tradição judaico-cristã influenciou na construção das concepções a respeito das relações de trabalho, nela acentuados os aspectos relacionados ao esforço, fadiga e sofrimento, formas de expiação do pecado original, deflagrado por Adão e Eva. Segundo Celso de Paula Rodrigues⁸:

A tradição cristã apreendeu o trabalho dentro desses marcos. De São Bento, passando por Santo Agostinho, o trabalho é apresentado como uma tarefa penosa e humilhante, implementado apenas em razão da penitência, ou seja, desprovido de qualquer positividade. A oração e a contemplação, sem dúvida, estavam colocadas numa posição de proeminência em relação ao trabalho.

Da obra de Evaristo de Moraes Filho⁹, se pode extrair a importância do cristianismo na concepção do trabalho:

O conceito de trabalho tem variado muito através das idades, como um magnífico exemplo de sociologia do conhecimento. As condições e formas sociais determinam a concepção ideológica do trabalho, segundo as diversas maneiras de os homens se associarem para produzir e dividir os produtos de seus trabalhos. De modo geral, pode-se dizer que a idéia de

⁷ GIRARDI, Leopoldo Justino. **O Trabalho no Direito**. p.12.

⁸ RODRIGUES, Celso de Paula, História e Sociologia do Trabalho – Transformações nas Sociedades do Trabalho ou o Fim dos Empregos? In: PALESTRA SOBRE EVOLUÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DO TRABALHO, 2007, Porto Alegre. **Síntese escrita**. 2007. p. 3.

⁹ MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. p. 130.

trabalho caminhou sempre para uma crescente espiritualidade conceitual. De malvisto e malquisto, na antiguidade, ganhou influxo dignificante com o cristianismo, acabando por atingir o valor máximo no Renascimento, como destino do homem, voltado para a vida, para as conquistas, para a ação.

Esta concepção cristã, responsável por grandes modificações do trabalho, também pode ser verificada nas palavras de Segadas Vianna:¹⁰

A dignificação do trabalho viria, entretanto, com o cristianismo. Foi a palavra de Cristo que deu ao trabalho um alto sentido de valorização, não tendo consistência as alegações dos que afirmam que Jesus condenava o trabalho material quando declarava: 'Não vos preocupeis com vossa vida pelo que haveis de comer, nem com o vosso corpo pelo que haveis de vestir. Olhai como as aves do céu não semeiam nem segam, nem guardam os grãos, e o Pai Celestial as alimenta'.

Nas palavras de Cristo existe um outro sentido: o de que as preocupações materiais não deveriam sobrepor-se às espirituais, estas sim, indispensáveis à conquista do Reino dos Céus.

Assim visto, o trabalho passa a ser um meio pelo qual o homem encontra uma postura de dignidade, diferenciando-se dos outros animais.

Ressalta-se que esta valorização do trabalho, pelo cristianismo, era vista como um corretivo para o ócio e para assegurar a manutenção própria do homem, sem ter que depender de outros.

É o que pregava São Paulo, um dos maiores intérpretes da doutrina de Cristo: "o que não trabalha, não deve comer", demonstrando a idéia que era nutrida sobre o trabalho. Representava a fórmula pela qual o indivíduo identificava-se com a verdadeira fé, afugentando as dúvidas religiosas e perseguindo a certeza da graça, própria dos eleitos por Deus. A riqueza era condenável se representasse uma forma de gerar ócio e relaxamento, desviando os homens do labor e da religião.

Esta máxima paulina também pode ser constatada com o desenvolvimento do Pensamento Humanista e com a Reforma Protestante. Na esteira das transformações sociais, políticas e econômicas que marcaram o início da Modernidade, Lutero e Calvino visualizaram no trabalho um antídoto ao ócio, uma forma de servir a Deus e um caminho para a salvação.

Neste sentido, a lição de Evaristo de Moraes Filho¹¹:

Com o humanismo e a Reforma, cada um devia seguir sua livre vocação, procurando desenvolvê-la para seu bem e da própria sociedade, como dizia

¹⁰ VIANNA, Segadas. In: SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2000. v. 1. p. 85.

¹¹ MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. p. 130.

o calvinismo: todos devem trabalhar, mesmo o rico, porque o trabalho é o serviço de Deus. Daí o novo tipo do homem moderno, fáustico: ativo, voluntarioso, austero, voltado para o trabalho. Não ter um ofício é que passou a ser vergonhoso.

O pensamento humanista relacionava o trabalho com a noção de liberdade individual e com as infinitas possibilidades do homem transformar o mundo. O trabalho, seja manual ou intelectual, adquiriu o significado intrínseco, mais elevado e prestigiado diante das atividades humanas consideradas superiores, quais sejam, a contemplação, a política e a arte da guerra. Essa transformação da concepção de trabalho estava associada ao desenvolvimento da ciência e da técnica, ensejador de nova postura diante daquelas atividades humanas transformadoras da natureza.

Com o Iluminismo, a valorização do trabalho como ação geradora de valor e como fator de progresso humano, guiado pela razão, teve grande impulso no século XVIII. Nesta época, prevaleceu a racionalidade, tendo ênfase a crença nas possibilidades de progresso humano pela cultura, ciência e trabalho.

A partir do século XVIII nasce uma nova conotação de trabalho, com a Revolução Industrial, eclodindo como fato econômico e alterando profundamente o contexto social, com inequívoco reflexo nas relações de trabalho humano.

O homem passou a ser substituído pelas máquinas, como salienta Carlos Alberto Chiarelli¹²:

[...] faz-se evidente, com a consolidação da Revolução Industrial, já nos primeiros anos do século XIX, que o trabalhador vai sendo deslocado para uma posição de inferioridade, posto que o processo produtivo passa a ter, como peça básica, o equipamento, que ao homem passa a substituir, em vários aspectos, vantajosamente.

Este processo fez com que a fonte de lucro do sistema capitalista passasse a ser a máquina. O trabalho e o trabalhador adquirem status de adendo do capital. A produção passa a ser obtida mediante trabalho alheio: o empresário recruta, retribui e dirige o trabalho para os fins de produção.

Os economistas clássicos Adam Smith e David Ricardo ao tempo da Revolução Industrial conceberam o trabalho como fonte de valor e de toda riqueza social. Esta visão aponta para uma dissociação do homem e do operário. Trata-se de um conceito econômico, atribuindo ao trabalho mera conotação utilitarista.

¹² CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. São Paulo: LTr, 2005. p. 84-5.

Tal concepção foi contraditada pelo filósofo alemão Karl Marx, que, no século XIX, concebeu o trabalho como um elemento de transformação da consciência dos indivíduos. Crítico do capitalismo e responsável pelo desenvolvimento do movimento socialista, via na produção industrial, mecanizada e em série, uma forma de alienação dos indivíduos. O trabalhador integrava-se, alienado, ao processo de produção sem nenhuma autonomia e sua força de trabalho era transformada em simples mercadoria.

Este filósofo teve inegável contribuição para o movimento socialista e junto com Engels, escreveu o Manifesto Comunista, verdadeiro breviário da luta classista, que tinha como objetivo justificar uma reação contra o sistema vigente. Defendiam, como bem apanhado por Carlos Alberto Chiarelli¹³ “uma nova visão das relações laborais, contribuindo, assim, para o surgimento do associativismo como elemento de indiscutível importância para a futura consolidação do Direito do Trabalho”.

Partindo da mesma constatação, ou seja, da questão social, consequência dos danos e injustiças que pesavam sobre o homem do trabalho neste longo período de transformação, embora com ideologia diversa daquela que permeou o pensamento de Marx, surge uma reação, por parte da Igreja, através da Encíclica *Rerum Novarum*¹⁴, de sua Santidade o Papa Leão XIII (1891). O documento papal era um esforço para mudar a condição calamitosa em que se encontravam os operários, aconselhando a intervenção estatal na economia, como forma de acabar com os abusos do regime. Visualiza-se esta concepção no trecho que segue, extraído da Encíclica:

Por certo que a maior parte dos operários queriam melhorar de condição por meios honestos, sem prejudicar a ninguém; todavia, não poucos há que, embebidos de falsas teorias e desejosos de novidade, procuram a todo custo excitar e impelir os outros à violência. Intervenha, portanto, a autoridade do Estado, e, reprimindo os agitadores, preserve os bons operários do perigo da sedução e os legítimos patrões de serem despojados do que é seu.

A trajetória histórica até aqui traçada será complementada quando da apresentação dos conceitos e da evolução do Direito do Trabalho, do Direito Sindical e do Direito Previdenciário. Opta-se por esta metodologia em razão da inequívoca

¹³ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p.106 -7.

¹⁴ **RERUM NOVARUM**. Carta Encíclica de sua Santidade o Papa Leão XIII sobre a Condição dos Operários. 12. ed. São Paulo: Paulinas, 2000. p. 39.

coincidência do momento histórico em que estes ramos do Direito surgiram e se desenvolveram.

1.1.3 Relevância

Ao longo da história humana, todas as sociedades foram impelidas a exercitar alguma forma de relação com a natureza visando sua própria sobrevivência. Numa perspectiva histórica, procurou-se demonstrar as diversas formas assumidas por esta necessidade de vivência social, ou seja, o trabalho.

É possível constatar que, com a Revolução Industrial, o trabalho adquiriu o status de fato social.

Esse entendimento pode ser constatado na exposição de Celso de Paula Rodrigues¹⁵:

Com a consolidação das modernas sociedades urbano-industriais capitalistas, ocorridas com o advento da Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII, o trabalho adquiriu o status de fato social total. Dessa perspectiva podemos compreender as sociedades ocidentais modernas como 'sociedades do trabalho'.

O trabalho passou a inserir-se nas modernas "sociedades do trabalho", diferenciando-se da esfera doméstica e passando a ser orientado pelo mercado.

Uma síntese destas transformações a respeito do trabalho pode ser encontrada na *Encíclica Laborem Exercens*¹⁶, de João Paulo II, carta de maior importância filosófica e social da atual doutrina católica:

O trabalho é uma das características que distinguem o homem do resto das criaturas, cuja atividade, relacionada com a manutenção da própria vida, não se pode chamar trabalho; somente o homem tem capacidade para o trabalho e somente o homem o realiza preenchendo ao mesmo tempo com ele a sua existência sobre a terra. Assim, o trabalho comporta em si uma marca particular do homem e da humanidade, a marca de uma pessoa que opera numa comunidade de pessoas; e uma tal marca determina a qualificação interior do mesmo trabalho e, em certo sentido, constitui a sua própria natureza.

¹⁵ RODRIGUES, Celso de Paula. História e Sociologia do Trabalho – Transformações nas Sociedades do Trabalho ou o Fim dos Empregos? p. 6.

¹⁶ **LABOREM EXERCENS**. Carta Encíclica de João Paulo II sobre o Trabalho Humano no 90º aniversário da *Rerum Novarum*. 11. ed. São Paulo: Paulinas, 1999. p. 6.

Mediante estes ensinamentos, se verifica a importância do trabalho para o ser humano. Em suas várias modificações, o trabalho, como já situado no contexto histórico, desde sua concepção como castigo até chegar à questão da sobrevivência, sempre demonstrou íntima ligação à existência humana. Na sociedade, pela cooperação e solidariedade, o homem construiu a coletividade, tendo o trabalho como eixo principal.

Nas palavras de Irazy Ferrari¹⁷:

A espécie humana, de geração a geração, mantém-se viva pelo trabalho, sob forma de cooperação ou trabalho coletivo, determinando entre os indivíduos participantes, relações sociais que são de ordem econômica, pela produção, distribuição e troca de produtos; de ordem ética, por normas religiosas, morais e jurídicas e que regulam a vida de cada um em meio à corporação, classe ou sociedade.

Imprescindível a figura do trabalho na vida do homem e na sociedade em que vive. A evolução do valor do trabalho, a sua integração na vida humana, bem como a questão social que envolve o processo de transformação, propiciaram um movimento no sentido de resgatar a dignidade do trabalho e, por conseguinte, da pessoa humana. A partir do trabalho e da reunião de pessoas para a sua execução, surgiram as primeiras classes, ou seja, as Corporações de Ofício, como instrumento de defesa dos interesses comuns dos trabalhadores e, posteriormente, o Sindicato, como “elaboração espontânea do direito do trabalho, com seus ideais e reivindicações.”¹⁸

Também o Direito Previdenciário originou-se e nutre-se nas mesmas fontes do direito do trabalho, assim sintetizadas por João Antônio G. Pereira Leite¹⁹: “a vulnerabilidade dos trabalhadores, do proletariado da revolução industrial, é fato social subjacente a um e outro ramo do direito”.

A par do cunho protetivo de que se reveste o Direito do Trabalho, necessita o trabalhador, em determinadas circunstâncias, ligadas ou não à impossibilidade de trabalhar, de um outro tipo de garantia, que lhe assegure a manutenção da

¹⁷ FERRARI, Irazy. História do Trabalho. In: FERRARI, Irazy; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva (orgs.). **História do Trabalho do Direito do Trabalho e da Justiça do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 23-4.

¹⁸ FERRARI, Irazy. História do Trabalho. In: FERRARI, Irazy; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva (orgs.). **História do Trabalho do Direito do Trabalho e da Justiça do Trabalho**. p. 24.

¹⁹ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 1977. p. 45.

sobrevivência digna. E esta garantia consiste no direito previdenciário, que vai, neste passo, um pouco além do direito do trabalho, envolvendo a solidariedade.

À luz das digressões tecidas e, presente o fato de que a dignidade da pessoa humana ocupa lugar de destaque no pensamento filosófico, político e jurídico, pode-se afirmar que o trabalho é um valor fundamental, especialmente nas ordens jurídicas que, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet²⁰, “nutrem a pretensão de constituírem um estado democrático de direito”, como é o caso brasileiro.

1.2 Direitos Fundamentais Constitucionais e Dignidade da Pessoa Humana

A leitura do texto constitucional pátrio, em sintonia com seus princípios fundamentais, conduz à inexorável certeza de que os direitos fundamentais ali inscritos e sua implementação constituem a garantia da concretização do postulado fundamental do Estado Democrático de Direito, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Somente a concretização efetiva dos direitos fundamentais e a vinculação a eles, tanto do Estado (eficácia vertical) – todos os agentes do poder público –, quanto dos particulares (eficácia horizontal), pode conduzir à efetiva e essencial dignidade da pessoa humana.

No que importa ao presente estudo, cabe registrar que a dignidade da pessoa humana está atrelada, mais do que à tutela do trabalho, enquanto dimensão fundamental de sua existência, à satisfação de necessidades vitais, mesmo naquelas circunstâncias em que razões biológicas ou de outra natureza impedem a atividade laboral. Nesta perspectiva e, estando a ordem social baseada não apenas no primado do trabalho, mas também visando o bem-estar e a justiça social (art. 193 da Constituição Federal de 1988)²¹, urge assegurar ao trabalhador a proteção contra os riscos sociais, que podem impedir o trabalho produtivo, comprometendo a sobrevivência digna. Mais ainda, impõe-se trilhar caminhos que permitam ampliar esta proteção. Assim, também a previdência social, integrante do elenco de direitos

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 39.

²¹ “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

sociais contido no art. 6º da Constituição Federal de 1988, vincula-se, estreitamente, à noção de dignidade.

Considerando o campo de atuação do direito do trabalho, em duas vertentes, uma correspondente ao plano das relações individuais e outra ao plano das relações coletivas de trabalho e, ainda, o relevante papel reservado aos entes coletivos, neste contexto de manutenção e extensão dos direitos protetivos, desponta a função do sindicato, cuja atuação ao lado do Estado e suas instituições constitui o próprio objeto de investigação do presente estudo, estando, é certo, assegurada constitucionalmente. Com efeito, os direitos sociais, integrantes dos direitos fundamentais, constituindo os pilares do direito coletivo, incluem o sindicato, a negociação coletiva, a greve e outros direitos que visam não apenas a pessoa do trabalhador, mas os grupos organizados.

Assim colocada a relevância dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, passa-se à breve conceituação de ambos e à classificação dos direitos fundamentais, bem como à abordagem da significativa questão da eficácia destes, tratando-se, ainda, de alguns aspectos pertinentes à dignidade da pessoa humana. A definição deste cenário é pressuposto para a análise do quanto é possível realizar no tocante à concretização dos direitos previdenciários, especialmente pelos sindicatos, e, de outra parte, do quanto está sendo efetivamente realizado.

1.2.1 Conceituação

A conceituação de direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana é tema controvertido na doutrina, optando-se por apresentar conceitos que traduzem o consenso possível, sem aprofundar os aspectos polêmicos, que não constituem o foco da presente pesquisa. Incluir-se-ão aspectos pertinentes ao conteúdo dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

1.2.1.1 Direitos Fundamentais

Na busca de uma conceituação dos direitos fundamentais e optando-se por não tratar da polêmica pertinente à terminologia adotada para designá-los, registra-se, apenas, que a doutrina, o direito positivo e mesmo a Constituição Brasileira de 1988, apresentam diversidades semânticas, ao utilizar termos diferentes para referir-se a direitos fundamentais.

Adotar-se-á a expressão “direitos fundamentais”, seguindo a adesão do moderno constitucionalismo, com ênfase nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,²² que a considera mais importante, por constituírem eles um conjunto de direitos e liberdades reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado.

Releva, no entanto, clarificar a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais. Estes correspondem aos direitos do ser humano reconhecidos constitucionalmente em determinado Estado; aqueles referem-se aos documentos de direito internacional, não se vinculando à determinada ordem constitucional, mas, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,²³ “aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)”.

O reconhecimento corresponde à positivação, definida por J. J. Gomes Canotilho²⁴ como “[...] incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados ‘naturais’ e ‘inalienáveis’ do indivíduo”. Segundo este autor,²⁵ não seria qualquer positivação, mas a positivação inserida em normas constitucionais, das quais se originem conseqüências jurídicas.

Salienta-se que a distinção que se estabelece entre direitos humanos e direitos fundamentais não afasta a íntima relação existente entre ambos a qual justifica, inclusive, a não rara utilização das duas expressões como sinônimas.

Quanto à conceituação dos direitos fundamentais, e em decorrência da necessária positivação acima tratada, observa-se a necessária vinculação a uma

²² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 38.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 36.

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 377.

²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 377.

determinada ordem constitucional, na esteira da doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, que, no particular, reporta-se a Javier Jiménez Campo.²⁶

A concepção consensualmente reconhecida na doutrina é de que os direitos fundamentais constituem critérios de legitimação do poder estatal, decorrência da própria ordem constitucional, uma vez que o poder se justifica pela realização dos direitos do homem e pela idéia de justiça, indissociável de tais direitos.

Pelos méritos da construção conceitual apresentada por Ingo Wolfgang Sarlet, partindo da doutrina de R. Alexy e considerando a abertura material consubstanciada no Direito Constitucional pátrio, adota-se para os fins visados no presente estudo, o conceito que segue:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).²⁷

Evidencia-se, com estas conceituações, que os direitos fundamentais podem ser considerados instrumentos de defesa da liberdade individual, elementos da ordem jurídica objetiva e parte de um sistema axiológico, atuando como fundamento material de todo o ordenamento jurídico.

O conteúdo dos direitos fundamentais, consoante referência expressa no conceito acima não está limitado aos direitos expressamente positivados no denominado “catálogo” da Norma Constitucional. Estão incluídos, à luz do disposto no parágrafo segundo²⁸ do seu art. 5º, direitos não escritos (implícitos e decorrentes do regime e dos princípios), assim como os oriundos de tratados internacionais e, ainda, aqueles encontrados em outras partes do texto constitucional.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 91: [...] a correção da afirmação feita por Javier Jiménez Campo, ao sustentar que uma conceituação de direitos fundamentais (que encontram vinculação necessária – também para o autor – com uma determinada Constituição) exige tanto uma determinação hermenêutica quanto uma construção dogmática vinculada ao contexto constitucional vigente.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 91.

²⁸ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. [...]”.

Consoante se extrai da conceituação adotada, a par da estreita vinculação entre as noções de Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes constituem, na esteira do princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade e da justiça, condições de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático e Social de Direito, consagrado também no Direito Constitucional pátrio.

1.2.1.2 Dignidade da Pessoa Humana

Tão importante quanto conceituar os direitos fundamentais é delinear a conceituação da dignidade da pessoa humana, que se entrelaça com aqueles, de forma indissociável, constituindo os postulados em que se afirma o direito constitucional contemporâneo, ainda que, consoante refere Ingo Wolfgang Sarlet, alguns ordenamentos constitucionais não tenham reconhecido expressamente a dignidade como valor fundamental.²⁹

A par da existência de consenso quanto à vinculação mencionada, e quanto à expressão “dignidade da pessoa humana”, a compreensão do seu alcance, conteúdo e significado, como aponta Ingo Wolfgang Sarlet³⁰, “[...] trata-se de tema polêmico e que tem ensejado farta discussão em nível doutrinário e jurisprudencial.”

A dignidade considerada como qualidade intrínseca e indissociável do ser humano está, no ordenamento jurídico pátrio, prevista constitucionalmente,³¹ como fundamento do Estado Democrático de Direito, o que, por certo, não assegura certeza de que seja respeitada. No entanto, esta previsão constitucional permite a efetivação concreta, ainda que tal realização tenha que ser buscada junto ao Poder Judiciário, cuja atuação deve resguardar a Constituição, diante da supremacia desta.

Nas palavras de J. J. Gomes Canotilho, ao apontar os traços constitutivos da República Portuguesa na Constituição de 1976, figura a dignidade da pessoa

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. p. 26.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. p. 26-7.

³¹ “Art.1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana;[...]”.

humana como princípio que posiciona o indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República, sendo esta uma organização a serviço do homem, e não o homem servindo os aparelhos político-organizatórios, podendo a pessoa “cooperar com a República, na medida em que a pessoa é alguém que pode assumir a condição de *cidadão*, ou seja, membro normal e plenamente cooperante ao longo da vida.”³² Complementa a idéia, afirmando que “a dignidade da pessoa humana exprime a abertura da República à ‘comunidade constitucional inclusiva’ pautada pelo multiculturalismo mundividencial, religioso ou filosófico”,³³ clarificando, ainda, a inclusão do elemento ecológico.³⁴

Quanto às bases filosóficas da fundamentação da dignidade da pessoa humana e à sua dimensão jurídico-constitucional, serão adiante examinadas.

Considerando o amplo conteúdo da dignidade da pessoa humana, percebe-se certa dificuldade de definição abstrata da mesma, o que é vencido por Ingo Wolfgang Sarlet,³⁵ não sem antes referir, que a definição proposta pode alcançar pleno sentido e operacionalidade em face do caso concreto. A conceituação que formula é expressa nas seguintes palavras:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A dignidade da pessoa humana, pois, está positivada constitucionalmente, considerada como princípio fundamental, funcionando ainda, como fundamento para os direitos e garantias, bem como deveres fundamentais.

³² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 225.

³³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 225-6.

³⁴ Neste sentido, sustenta J. J. Gomes Canotilho que “a dimensão ecológica obrigará, porventura, ao repensamento da localização do homem dentro da comunidade biótica, independentemente de saber se existem direitos fundamentais dos seres vivos (dos animais, das plantas)”, salientando que a dimensão ecológica da república justificará a expressa assumpção da *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras* em termos de autosustentabilidade ambiental.” CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 227.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988**. p. 62.

A questão pertinente ao conteúdo da dignidade da pessoa humana será aprofundada em tópico específico.

1.2.2 Dimensões dos Direitos Fundamentais

Devido à relevância, para a adequada compreensão do conteúdo, importância e funções dos direitos fundamentais na atualidade, impõe-se breve digressão sobre a questão das “gerações” (ou dimensões) dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, a partir do momento em que foram reconhecidos nos diversos ordenamentos constitucionais, no que respeita ao seu conteúdo, titularidade e eficácia.

Inicialmente foi adotado o termo “gerações” para designar os diversos grupos de direitos fundamentais, por alguns doutrinadores também chamados famílias ou naipes. O termo gerações, no entanto, tem sido substituído, porquanto sugere uma sucessividade ou alternância dos diversos grupos de direitos, contrariamente ao que realmente ocorre. Com efeito, trata-se de uma evolução cumulativa, não se cogitando de substituir uma por outra geração. Assim, e de acordo com as lições de Ingo Wolfgang Sarlet³⁶, “há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais”. Este é o termo que o autor citado adota, assim como o faz a moderna doutrina. Segundo ele, o reconhecimento de novos direitos fundamentais tem o caráter de cumulação e complementaridade, não de alternância. E o uso da expressão “gerações” remete a uma falsa idéia de substituição gradativa de uma geração por outra. Acresça-se, a inadequação do termo “gerações” às características de indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais se acumulam e fortalecem, não havendo qualquer efeito substitutivo.

Por estes aspectos, no presente trabalho será utilizada a expressão “dimensões”.

Outra questão relevante diz com o reconhecimento ou não de novas dimensões de direitos fundamentais. Tendo em vista as dificuldades de efetivação dos direitos de todas as dimensões, não é razoável nem se reveste de utilidade,

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 54.

segundo parte da doutrina, acrescer à história dos direitos fundamentais, outras dimensões. Nesse sentido, afirma Ingo Wolfgang Sarlet:³⁷

A vida, a dignidade da pessoa humana, as liberdades mais elementares continuam sendo espezinhadas, mesmo que disponhamos, ao menos no direito pátrio, de todo um arcabouço de instrumentos jurídico-processuais e garantias constitucionais.

Esta ausência de efetividade é responsável pelo ceticismo do autor quanto ao reconhecimento de novas dimensões.

Nesta linha de raciocínio, e observados os limites do presente estudo, serão analisadas apenas três dimensões.

1.2.2.1 Direitos Fundamentais de Primeira Dimensão

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são produto do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de natureza individualista, tendo surgido e se desenvolvido como direitos do indivíduo frente ao Estado, ou seja, direitos de defesa, apresentados como direitos de cunho “negativo”. Nas palavras de Paulo Bonavides:³⁸

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, [...] traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

São relevantes direitos de primeira dimensão: direito à vida, direito à liberdade, direito à propriedade e direito à igualdade perante a lei. Também se incluem entre eles as liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc) e os direitos de participação política. São os chamados direitos civis e políticos.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 65.

³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 475.

1.2.2.2 Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão

Os direitos de segunda dimensão surgem a partir do século XIX, conseqüência da industrialização e dos graves problemas sociais e econômicos que geraram movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de novos direitos, atribuindo-se ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.

Estes direitos têm dimensão “positiva”, uma vez que não se cuida mais de evitar a intervenção do Estado na liberdade individual, mas, de buscar a sua participação no bem-estar social, ou seja, uma liberdade por intermédio do Estado. São direitos que proporcionam ao indivíduo as prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.

Ressalta-se que estes direitos fundamentais tiveram sua consagração nas Constituições e pactos internacionais, no século XX. Segundo expõe Paulo Bonavides,³⁹ “Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

Além dos direitos de cunho positivo, fazem parte dos direitos de segunda dimensão as denominadas “liberdades “sociais” como, por exemplo, a liberdade de sindicalização, o direito de greve e o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores.

Cabe destacar que, da mesma forma que os direitos de primeira dimensão, os de segunda dimensão, em se tratando de direitos sociais, se reportam à pessoa individual, não se confundindo com os direitos coletivos e/ou difusos da terceira dimensão.

A utilização da expressão “social”, para a designação destes direitos justifica-se, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,⁴⁰ principalmente “na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social”. Com efeito, correspondem eles, por exemplo, às reivindicações das classes operárias, que se impõem em virtude da desigualdade presente nas suas relações com a classe empregadora.

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 476.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 57.

1.2.2.3 Direitos Fundamentais de Terceira Dimensão

Os direitos de terceira dimensão trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem da figura do homem-indivíduo como titular, destinando-se à proteção de grupos humanos, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Entre os direitos fundamentais de terceira dimensão, os mais citados são: direito à paz, direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente e qualidade de vida, direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. Emergiram da reflexão e das novas reivindicações do ser humano, geradas pelas transformações sociais, econômicas e tecnológicas do segundo pós-guerra.

São também chamados de direitos de solidariedade ou de fraternidade, devido a sua implicação universal, por exigirem responsabilidades e esforços em escala mundial para sua efetivação, como, por exemplo, o direito ao meio ambiente e qualidade de vida.

1.2.3 Funções e Classificação dos Direitos Fundamentais

A multifuncionalidade dos direitos fundamentais e a diversidade destes são fatores ensejadores de dificuldades para a classificação dos direitos fundamentais, consoante se extrai da doutrina pátria. Com efeito, a maior parte das classificações apresentadas vincula-se às múltiplas funções que os direitos fundamentais possuem, e que podem ser visualizadas a partir da própria conceituação e do seu conteúdo.

Adotar-se-á a classificação sistematizada por Ingo Wolfgang Sarlet, em razão de sua consonância com o ordenamento constitucional vigente, que considerou as perspectivas jurídico-objetiva e jurídico-subjetiva, assumidas pelos direitos fundamentais, do que resultam as múltiplas funções já mencionadas, não se limitando aqueles à função de direitos de defesa contra o Estado e tão pouco podendo ser reduzidos à simples noção de direitos subjetivos públicos.

A classificação proposta por Ingo Wolfgang Sarlet estriba-se em R. Alexy, que se inspirou na doutrina dos quatro *status* de Georg Jellinek⁴¹, cujas idéias foram adaptadas a partir de J. J. Gomes Canotilho. Consiste a classificação em uma primeira divisão em dois grandes grupos, quais sejam: os direitos fundamentais na condição de direitos de defesa e os direitos fundamentais como direitos a prestações (de natureza fática e jurídica). Os direitos a prestações dividem-se em dois subgrupos: os direitos a prestações em sentido amplo (englobando, por sua vez, os direitos à proteção e os direitos à participação na organização e procedimento) e os direitos a prestações em sentido estrito.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet⁴²:

[...] os direitos fundamentais de defesa se dirigem a uma obrigação de abstenção por parte dos poderes públicos, implicando para estes um dever de respeito a determinados interesses individuais, por meio da omissão de ingerências ou pela intervenção na esfera de liberdade pessoal apenas em determinadas hipóteses e sob certas condições.

Os direitos fundamentais de defesa identificam-se com os direitos de primeira dimensão, como os tradicionais direitos de liberdade e igualdade, o direito à vida e o direito de propriedade.

Quanto aos direitos fundamentais como direitos a prestações, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet,⁴³ objetivam

[...] a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos.

Tais direitos identificam-se como direitos fundamentais da segunda dimensão e encontram grande receptividade no constitucionalismo pátrio, que consagra capítulo especialmente dedicado aos direitos sociais no catálogo dos

⁴¹ Esta doutrina, conquanto merecedora de críticas e reparos de doutrinadores, mantém-se atual, servindo de referência a muitas classificações apresentadas. Segundo ela um *status* seria uma relação do indivíduo com o Estado, sendo quatro os *status*: o passivo (*status subjectionis*), correspondente à subordinação do indivíduo aos poderes estatais; o negativo (*status libertatis*), consistente em uma esfera de liberdade individual, livre do Estado; o positivo (*status civitatis*), no qual estaria assegurada a possibilidade de o indivíduo exigir do Estado prestações positivas; e o ativo (*status activus*), no qual o cidadão tem possibilidade de participar da formação da vontade política, através do voto, por exemplo.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 196.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 215.

direitos e garantias fundamentais, encontrando-se, ainda, fora do catálogo, outros direitos desta natureza.

1.2.4 Direitos Sociais na Constituição

Os direitos sociais têm sido classificados pela doutrina como direitos a prestações estatais, havendo quem os considere, no entanto, liberdades públicas, conceituando-os como a liberdade positiva do indivíduo de reclamar determinadas prestações do Estado.

Vinculam-se, é certo, com a concepção de Estado Democrático de Direito, constituindo instrumental hábil para assegurar igualdade e liberdade.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet⁴⁴,

[...] constata-se que os direitos fundamentais sociais na nossa Constituição também não formam um conjunto homogêneo, não podendo ser definidos restritivamente como direitos a prestações estatais. Esta ausência de homogeneidade não se baseia apenas no objeto diferenciado dos direitos sociais, que abrangem tanto direitos a prestações como direitos de defesa, mas também na diferenciada forma de positivação no texto constitucional, assim como assumem feições distintas no que diz com a problemática da eficácia e efetividade, [...] mesmo nos dispositivos da ordem social que integram, entre outros, os direitos fundamentais sociais à saúde, educação, assistência e previdência social, encontramos posições jurídico-fundamentais de natureza eminentemente defensiva e, portanto, negativa, como ocorre com o art. 199, 'caput' (a assistência à saúde é livre à iniciativa privada), art. 201, § 5º (vedação de benefício previdenciário não inferior ao salário mínimo), [...] bem como o art. 206, incs. I, II e IV (igualdade de acesso e permanência na escola, liberdade de ensino e aprendizagem e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais).

Pode-se afirmar, à luz destas e de outras lições doutrinárias que a denominação de direitos sociais, consoante a dicção da vigente Constituição, não se prende apenas ao fato de se tratar de posições jurídicas a prestações materiais do Estado, ou ao fato de que se trata de direitos conferidos a uma determinada categoria social.

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, v.1, n.1, p. 20, abril, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>> Acesso em: 06 nov. 2007.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet,⁴⁵

[...] entendemos que a denominação de direitos fundamentais sociais encontra sua razão de ser na circunstância – comum aos direitos sociais prestacionais e aos direitos sociais de defesa – de que todos consideram o ser humano na sua situação concreta na ordem comunitária (social), objetivando, em princípio, a criação e garantia de uma igualdade e liberdade material (real), seja por meio de determinadas prestações materiais e normativas, seja pela proteção e manutenção do equilíbrio de forças na esfera das relações trabalhistas.

À guisa de conclusão, transcreve-se, pela pertinência e conteúdo, a referência feita por Ingo Wolfgang Sarlet⁴⁶ à magistral formulação de J. Miranda, ao conceituar os direitos sociais “[...] como direitos à libertação da opressão social e da necessidade.”

E esta afirmação traz consigo a importância de que se aproximem os direitos sociais inequivocamente constitucionalizados a partir de 1988 e a sua realização efetiva, caminho único para concretizar os ideais de liberdade e justiça, na construção de uma sociedade em que a opressão, em qualquer sentido, não esteja presente.

A questão da eficácia dos direitos sociais, especialmente dos direitos previdenciários, será objeto de exame posterior.

1.2.5 Eficácia dos Direitos Fundamentais

Considerada a conceituação dos direitos fundamentais, assim como as funções que desempenham, o que lhes assegura a consagração pelos ordenamentos constitucionais, com posição proeminente, especialmente nos Estados que se pretendem constituir como estados democráticos de direito, impõe-se investigar a também polêmica questão da sua eficácia.

A eficácia de um direito está atrelada à noção de aplicabilidade da respectiva norma jurídica que o institui. Em se tratando de direitos fundamentais, a eficácia é

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. p. 20.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. p. 21.

essencial, pois, nas palavras de Norberto Bobbio⁴⁷, “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” É presente na obra do autor, a preocupação com a proteção efetiva e com a realização dos direitos fundamentais, especialmente com os direitos sociais.

Gize-se que a doutrina estabelece distinção quanto à eficácia jurídica e à eficácia social, identificando-se esta com o conceito de efetividade. Ingo Wolfgang Sarlet⁴⁸ afirma que se pode definir

[...] eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação.

Os direitos fundamentais, consoante se extrai dos ensinamentos doutrinários, nasceram e se desenvolveram a partir de uma vertente liberal, sendo exercidos, no primeiro momento, contra o Estado, que estava situado em posição superior à dos indivíduos, impondo-se sua sujeição a certos limites. Neste sentido, os direitos fundamentais possuem eficácia vertical.⁴⁹

Posteriormente, o processo histórico encarregou-se de alterar e ampliar o âmbito da exigibilidade dos direitos fundamentais, que passou a alcançar, também as relações entre sujeitos privados. Os indivíduos deixaram de ser considerados apenas nas suas relações individuais com o Estado, passando a ocupar um cenário de múltiplas e variadas atividades, com criação de instituições e grupos organizados, também possibilitando relações marcadas por desigualdade, a exigir compensações. Nesta senda, os direitos fundamentais passam a ser dotados de eficácia horizontal⁵⁰.

A título ilustrativo, cita-se a lição de José Carlos Vieira de Andrade⁵¹:

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 43.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 247.

⁴⁹ A expressão “eficácia vertical”, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, não seria adequada, sendo, no entanto, consenso na doutrina a sua utilização.

⁵⁰ Também a expressão “eficácia horizontal” não seria adequada, logrando consenso a sua utilização.

⁵¹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos, liberdades e garantias no âmbito das relações entre particulares. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.); **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 281.

Os preceitos relativos aos direitos fundamentais dirigir-se-iam em primeira linha às relações entre os particulares e os poderes públicos, mas estes, para além do dever de os respeitarem (designadamente de se absterem de os violar) e de criarem as condições necessárias para a sua realização, teriam ainda o dever de os proteger contra quaisquer ameaças, incluindo as que resultam da atuação de outros particulares.

A par do consenso doutrinário quanto à eficácia dos direitos fundamentais em relação aos particulares, colhe-se da doutrina a ausência de consolidação em torno da temática da vinculação dos poderes públicos e das entidades privadas a esses mesmos direitos, registrando-se, com Ingo Wolfgang Sarlet⁵², “[...] que a vinculatividade dos direitos fundamentais constitui precisamente uma das principais dimensões da eficácia”.

No que pertine à eficácia em relação aos poderes públicos, e especificamente no ordenamento constitucional pátrio, a questão soluciona-se pela norma contida no art. 5º, § 1º, assim posta: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” Embora o dispositivo não expresse a vinculação das entidades públicas e privadas, a sua interpretação remete à conclusão de que a eficácia é direta, vale dizer, imediata. Neste sentido, é a conclusão de Ingo Wolfgang Sarlet,⁵³ para quem, o postulado inserido no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal,

pode ser compreendido como um mandamento de otimização de sua eficácia, pelo menos no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a maior eficácia possível.

Sustenta Ingo Wolfgang Sarlet⁵⁴, acompanhando a doutrina majoritária,

a aplicabilidade imediata (por força do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988) de todas as normas de direitos fundamentais constantes do Catálogo (arts. 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais,

o que diz não encontrar óbice no texto da Constituição, harmonizando-se, ainda, com a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais, consubstanciada no parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988.⁵⁵

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 381.

⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 382.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. p. 27.

Também em J. J. Gomes Canotilho,⁵⁶ recolhe-se o seguinte ensinamento: “inexiste ato de entidade pública que seja livre dos direitos fundamentais”, no sentido de que todos os poderes públicos devem pautar-se pelos balizadores e referenciais expressos nos direitos fundamentais.

Relativamente à vinculação dos direitos fundamentais no âmbito das relações privadas, a matéria é polêmica, não se identificando solução uniforme na doutrina e na jurisprudência pátria e na alienígena. Pode-se afirmar a existência de uma tendência à superação da dicotomia entre eficácia mediata e eficácia imediata, vislumbrando-se já uma terceira vertente, em uma esfera intermediária. Certo é, no entanto, que mesmo admitindo a eficácia imediata (direta), como o faz Ingo Wolfgang Sarlet, a quem se atribui a expressão “eficácia imediata *prima facie*”, utilizada, exemplificativamente, por José Carlos Vieira de Andrade, em obra antes citada, a medida desta eficácia é diferenciada. Com efeito, a eficácia dos direitos fundamentais entre particulares não se dá com a mesma carga e absolutismo que caracterizam a eficácia em relação ao Estado. Como se trata de conciliar direitos fundamentais com os princípios do direito privado, a eficácia dos direitos fundamentais e a sua intensidade encontra soluções diversas, conforme o caso concreto.

As relações entre particulares são regidas pelos princípios da liberdade e da autonomia privada, que também estão assegurados constitucionalmente, razão pela qual a problemática da vinculação dos particulares, “pressupõe sempre uma análise tópico-sistemática, calcada nas circunstâncias específicas do caso concreto.”⁵⁷

A interpretação, então deve nortear-se sempre pela ponderação de valores em cotejo, objetivando solução justa e equilibrada, sem comprometimento maior de quaisquer dos direitos, com preservação da sua essência. Neste contexto, desponta a dignidade da pessoa humana como o núcleo essencial a ser protegido, solução que é apontada na doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, assim como nas lições de José Carlos Viera de Andrade. Para este, há necessidade de harmonização e conciliação de valores, preservando-se, na interpretação consoante a constituição,

⁵⁵ “Art. 5º, § 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela dotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

⁵⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 591.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 401.

os limites da dignidade da pessoa humana, embora garantida a liberdade dos indivíduos.

Situando-se a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional e em sendo a Constituição norma fundamental unificadora do ordenamento jurídico, justifica-se adotar aquele princípio como elemento orientador na busca de soluções para conflitos entre direitos fundamentais no âmbito das relações intersubjetivas.

Complementa-se esta justificativa ao assimilar-se o pensamento de Norberto Bobbio, quanto a caracterizar-se o ordenamento jurídico como sistema complexo (constituído de uma infinidade de normas, derivadas de fontes diversas), marcado pela unidade, (assegurada pela norma fundamental), pela coerência (possibilidade de serem vencidas as incompatibilidades internas ao sistema) e pela completude (no sentido de que mesmo a existência de lacunas não exclui a possibilidade de serem solucionadas todas as questões, para o que, contribuirá o “espírito do sistema”, a ser alcançado pelo intérprete a partir dos princípios gerais e das normas específicas).⁵⁸

Cabe, ainda, para finalizar a breve análise da questão relacionada com a eficácia dos direitos fundamentais, e sem a pretensão de esgotar tão vasto tema, vislumbrar o não menos polêmico aspecto da eficácia em relação aos direitos fundamentais consoante a sua classificação e funções.

No âmbito dos direitos de defesa, que reclamam somente a abstenção por parte dos destinatários, não há maiores dificuldades quanto à imediata aplicabilidade, antes examinada e que repousa na norma contida no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, não requerendo qualquer intermediação para sua concretização. E este entendimento é válido mesmo nas hipóteses de normas vagas, cujo conteúdo poderá ser definido e preenchido mediante atitude hermenêutica, sem a necessidade de remeter tal tarefa ao legislador.

Consoante expõe Ingo Wolfgang Sarlet⁵⁹, estas diretrizes, “evidentemente, alcançam boa parcela dos direitos sociais consagrados na nossa Constituição, notadamente todos os que exercem uma função precipuamente defensiva (direitos negativos, portanto).”

E para estes, também se dá plena eficácia, gerando para seu titular um direito subjetivo, vale dizer, dependem somente de uma abstenção.

⁵⁸ A síntese apresentada, do pensamento de Norberto Bobbio, foi feita a partir da obra Teoria do Ordenamento Jurídico, 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. p. 31.

Quanto aos demais direitos sociais (que são direitos fundamentais a prestações), objetivando uma conduta positiva por parte do destinatário (uma prestação de natureza fática ou normativa), são grandes as controvérsias pertinentes a sua aplicabilidade, reconhecendo a doutrina, no entanto, que eles, mesmo quando eminentemente programáticos, dispendo de pouca densidade normativa a nível de constituição, são aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, podendo, neste sentido, serem considerados diretamente aplicáveis, dispensando intermediação legislativa.

Os direitos fundamentais a prestações exigem comportamento ativo dos destinatários e, consoante a forma de sua positivação, terão carga eficaz diferenciada. Embora a Constituição, como já mencionado, não faça distinção quanto ao alcance da norma de aplicabilidade imediata em relação às diferentes categorias de direitos fundamentais, parte da doutrina nega a plena aplicabilidade aos direitos fundamentais prestacionais, em razão de serem, em grande parte, instituídos em normas de cunho programático, dependendo de concretização legislativa, denominadas por Ingo Wolfgang Sarlet⁶⁰ de “normas dotadas de baixa densidade normativa”.

Os direitos fundamentais sociais apresentam dimensão econômica, constituindo as possibilidades materiais e jurídicas, limites a sua eficácia. Com efeito, seguindo os ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet:⁶¹

É justamente em virtude destes aspectos que se passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de uma ‘reserva do possível’, que, compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.

Quanto à questão relacionada com a eficácia dos direitos sociais enquanto direitos subjetivos a prestações, a partir da norma constitucional, encontra solução na doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet⁶², que se vale das lições de Alexy,

para quem se poderá reconhecer um direito subjetivo originário a prestações nas seguintes circunstâncias: a) quando imprescindíveis ao princípio da liberdade fática; b) quando o princípio da separação de poderes

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 279.

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 301.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. p. 36.

(incluindo a competência orçamentária do legislador), bem como outros princípios materiais (especialmente concernentes a direitos fundamentais de terceiros), forem atingidos de forma relativamente diminuta.

Esta solução se amolda ao conteúdo da norma contida no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, que impõe a maximização da eficácia dos direitos fundamentais, não sendo absoluta quando se trata direitos sociais prestacionais. Há necessidade de compatibilização entre os direitos em colisão, assumindo posição de destaque os princípios da ponderação e da dignidade da pessoa humana, à luz do caso concreto.

Assim, na esteira de Ingo Wolfgang Sarlet, R. Alexy e J. J. Gomes Canotilho, observado o padrão mínimo existencial, pode ser reconhecido um direito subjetivo a prestações.

É forçoso concluir que, independentemente da categoria e da função, assim como da forma de positivação, os direitos fundamentais, no âmbito do ordenamento constitucional pátrio, possuem, em medida diversa, aplicabilidade imediata, vale dizer, eficácia direta.

1.2.6 Dignidade da Pessoa Humana

Vencida a questão da conceituação da dignidade da pessoa humana, impõe-se tecer breves considerações sobre a sua fundamentação filosófica, seguindo-se exame do seu conteúdo e do tratamento que lhe é dado pelo ordenamento jurídico-constitucional, lançando-se um olhar ao cenário internacional.

Muitas foram, na evolução do pensamento humano, as formulações acerca do fundamento da dignidade da pessoa humana, sendo predominante a doutrina jurídica, nacional e alienígena, que identifica o pensamento de Kant como o principal elemento de fundamentação, consoante leciona Ingo Wolfgang Sarlet.⁶³

Esta concepção, criticada diante do seu excessivo antropocentrismo, parte da natureza racional do ser humano, concluindo que a autonomia da vontade, como faculdade de determinar a si mesmo e agir de acordo com a representação de certas leis, trata-se de atributo apenas encontrado nos seres racionais, constituindo-se no

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais: na Constituição Federal de 1988.** p. 34.

fundamento da dignidade da natureza humana. Segundo Kant, o homem deve ser considerado como um fim. Esta visão pode ser questionada, inclusive porque, na atualidade, já é real a necessidade de preocupação não apenas com o homem individualmente considerado, mas com a proteção do meio ambiente.

Conquanto criticadas, as formulações de Kant exerceram influência profunda na produção jurídica, registrando-se, quanto aos diversos e importantes contrapontos, também influentes, a formulação de Hegel, que refuta a concepção ontológica da dignidade, sustentando a noção de dignidade como eticidade, em que o homem se torna digno apenas quando assume a condição de cidadão. Para ele, segundo o ensinamento de Ingo Wolfgang Sarlet,⁶⁴ “a partir de uma perspectiva escolástica – tal qual encontrada em Tomás de Aquino – [...] a dignidade constitui – também (mas não exclusivamente ao que nos parece) – uma qualidade a ser conquistada”.

A par de constituírem-se, a autonomia e o direito de autodeterminação, o elemento nuclear da noção de dignidade da pessoa humana, a vida em sociedade remete à pluralidade, superando-se, portanto, a concepção meramente ontológica. Com efeito, embora se admita a dignidade como atributo de cada pessoa e de todas as pessoas, somente faz sentido quando vista sob o enfoque intersubjetivo. Na esteira de Hannah Arendt,⁶⁵ também lembrada por Ingo Wolfgang Sarlet, “A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir”. A relevância deste enfoque consiste em constituir a razão que justifica o reconhecimento e a proteção da dignidade da pessoa humana pela ordem jurídica. Trata-se da dimensão política da dignidade, como refere Ingo Wolfgang Sarlet.⁶⁶

Segundo Enoque Ribeiro dos Santos,⁶⁷

A dignidade da pessoa humana pode ser concebida como uma conquista da razão ética e jurídica da humanidade, atribuída a todas as pessoas, como fruto da reação de todos os povos contra as atrocidades cometidas pelo homem, que marcaram a experiência do homem na Terra.

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais:** na Constituição Federal de 1988. p. 36-7.

⁶⁵ ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 16.

⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais:** na Constituição Federal de 1988. p. 56.

⁶⁷ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos Humanos na Negociação Coletiva – Teoria e Prática Jurisprudencial.** São Paulo: LTr, 2004. p. 40.

As experiências bestiais do passado, que culminaram em verdadeiros atentados à pessoa humana, geraram a consciência de que se devia proteger, preservar, a dignidade da pessoa humana, a qualquer custo. É somente entendendo as violações praticadas contra a dignidade humana que podemos tentar defini-la.

A relevância da dignidade da pessoa humana é hoje reconhecida de forma generalizada pela maioria dos Estados, onde, em geral, assume status de norma constitucional, especialmente para os que nutrem a pretensão de constituírem um Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, no seu art. 1º, elenca os fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito, ali incluindo, no inciso III, a dignidade da pessoa humana. Esta, como leciona Flávia Piovesan, “[...] é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade.”⁶⁸ Os direitos fundamentais são concretização daquele, que também cumpre função legitimatória do reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes ou previstos em tratados internacionais, revelando, de tal sorte, sua íntima relação com o art. 5º, § 2º, da Constituição. Pode-se afirmar que o Direito Constitucional pátrio deu lugar de destaque ao princípio da dignidade da pessoa humana, “verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo”, como afirma Flávia Piovesan.⁶⁹

A Constituição Federal, ao fazer a inclusão em comento, faz do princípio da dignidade da pessoa humana um dos mais relevantes postulados éticos e jurídicos, traduzindo-se no respeito a todas as pessoas, e permitindo que cada um possa ter uma vida digna, com sustentabilidade e garantia de que seus direitos serão protegidos. O princípio em questão limita a ação do Estado e protege a liberdade do homem contra o autoritarismo, a arbitrariedade e o abuso de poder.

Nas palavras de Paulo Bonavides,⁷⁰

⁶⁸ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade Humana. In: G. Salomão Leite (Org.). **Dos Princípios Constitucionais**. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 192.

⁶⁹ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade Humana. In: G. Salomão Leite (Org.). **Dos Princípios Constitucionais**. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. p. 192.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. Prefácio 1ª edição.

Toda a problemática do poder, toda a porfia de legitimação da autoridade e do Estado no caminho da redenção social há de passar, de necessidade, pelo exame do papel normativo do princípio da dignidade da pessoa humana. Sua densidade jurídica no sistema constitucional há de ser, portanto, máxima e se houver reconhecidamente um princípio supremo no trono da hierarquia das normas, esse princípio não deve ser outro senão aquele em que todos os ângulos éticos da personalidade se acham consubstanciados.

A dignidade da pessoa humana constitui, pois, o fundamento dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Assim, e como afirmado por Arion Sayão Romita,⁷¹

Quando algum dos direitos fundamentais, qualquer que seja a família a que pertença, for violado, é a dignidade da pessoa que sofre a ofensa. Os direitos fundamentais asseguram as condições da dignidade e, não obstante a violação da norma, apesar da agressão, a dignidade estará preservada, porque ela é um valor inatingível.

Falar de dignidade humana, desta forma, pressupõe a observância dos direitos fundamentais, vale dizer, sua efetiva realização. A dignidade da pessoa humana, nas palavras de Arion Sayão Romita:⁷² “Não constitui um direito fundamental: é o valor que possui a maravilhosa propriedade de dar nascimento aos direitos fundamentais e de lhes atribuir um sentido.”

Exerce, a dignidade da pessoa humana, ainda, uma função hermenêutica, ou seja, está presente na tarefa de interpretação do ordenamento jurídico, pois este ganha vida e sentido pela intervenção do intérprete. A interpretação deve ser sempre à luz da Constituição, consistindo em função essencial à concretização do próprio Estado e dos fins a que se destina, entre estes incluída a dignidade da pessoa humana.

No cenário internacional, a dignidade da pessoa humana também ocupa espaço relevante. O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe conseqüências negativas, com a divulgação das barbáries cometidas pelos regimes nazista e fascista, o que propiciou a instituição de uma ação internacional para proteger o homem, assegurando-lhe o respeito e a promoção dos direitos fundamentais a ele conferidos, sempre em consonância com a dignidade da pessoa humana.

⁷¹ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 155.

⁷² ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. p. 156.

Com efeito, fez-se necessária a tutela jurisdicional internacional para que estes direitos fossem concretizados por meio de regras que deveriam ser observadas. Alguns destes documentos legais merecem destaque pela importância que possuem até hoje.

Destaca-se a Declaração dos Direitos do Homem⁷³, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948, com a seguinte explanação em seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, [...]”.

Os Pactos Internacionais aprovados em 1966, também pela Organização das Nações Unidas, tratam sobre direitos econômicos, sociais, culturais, direitos civis e políticos, considerando, consoante refere Arion Sayão Romita⁷⁴ consideram que “[...] ‘o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana’, além dos seus direitos iguais e inalienáveis, constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Em se tratando de União Européia, importante ressaltar a Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais, aprovada em 1989, pelo Parlamento Europeu, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia,⁷⁵ aprovada em Nice, 2000. Esta última contém, em seu capítulo I, o título Dignidade e, no art. 1º, a seguinte disposição: “A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida”.

Quanto ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), trata-se de organização que, criada em 1991, ainda não assimilou comprometimento social, observando-se do Tratado de Assunção, que o instituiu, preocupações voltadas a questões de natureza comercial. Todavia, a Declaração Sociolaboral do Mercosul⁷⁶, firmada em 1998, contém disposições referentes a direitos fundamentais, evidenciando preocupação com o bem-estar e com a justiça social, embora nele não conste referência expressa à dignidade da pessoa humana.

⁷³ Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>> Acesso em 04 jan. 2008.

⁷⁴ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. p. 157.

⁷⁵ Jornal Oficial das Comunidades Européias. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia**. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em 04 jan. 2008.

⁷⁶ Declaração Sociolaboral do Mercosul <<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/sociolaboralPT.pdf>>. Acesso em 04 de jan. 2008.

2 REGULAMENTAÇÃO E PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EMPREGADO

2.1 *Relações Individuais e Coletivas de Trabalho*

O homem, na sua atividade laboral pode vincular-se de forma subordinada, prestando trabalho de forma pessoal e mediante salário, direcionando sua energia a outrem, que lhe dirigirá, buscando a realização de seus próprios fins. Esta vinculação corresponde à relação empregatícia.

Pode, no entanto, desenvolver sua atividade laboral sob outras modalidades, de forma autônoma, como por exemplo ajustando um contrato de empreitada ou de representação comercial.

Embora todas as formas de prestação laboral, independentemente do regramento legal a que se submetam, estejam hoje inseridas na competência da Justiça do Trabalho (art. 114, I, da Constituição Federal de 1988),⁷⁷ apenas a relação de emprego, espécie do gênero relação de trabalho, é tutelada pelo Direito do Trabalho e a esta se restringirá o presente trabalho.

Sem adentrar à polêmica doutrinária acerca da formação desta vinculação com vista à prestação de trabalho, ressalta-se que o trabalhador, ao estabelecer tácita ou expressamente, um contrato individual de trabalho, passa a subordinar-se ao regramento positivado, merecendo a proteção respectiva. Com efeito, a Consolidação das Leis do Trabalho, aderiu à “teoria estatutária” da relação de emprego.⁷⁸

No plano da relação individual que se estabelece entre empregado e empregador, constata-se, no ordenamento jurídico pátrio, forte interferência estatal,

⁷⁷ “Art. 114: Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”.

⁷⁸ Esta adesão resulta dos expressos termos do art. 442 da CLT, “Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”, bem como do conteúdo das exposições de motivos dos seus ante-projeto e projeto, conforme acentuado por Antônio Ferreira Cesarino Júnior. CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr, 1980. p. 61.

com reduzida autonomia da vontade das partes. O sistema é protetivo e as normas são de ordem pública, tendo incidência automática.⁷⁹

Acresça-se que a modernidade, a par de introduzir, como já examinado alhures, transformações sócio-econômicas de vulto, não afastou a natureza protetiva do Direito do Trabalho. É que a natureza desigual da relação entre trabalhador e o empregador e a necessidade de proteção da pessoa humana, especialmente da sua dignidade, à qual se integra o valor trabalho, clama por tutela especial.

As normas reguladoras das relações individuais referidas estão contidas na Constituição Federal, na Consolidação das Leis do Trabalho, em diversas leis esparsas, nos regulamentos da empresa e nas normas coletivas, negociadas ou impostas. Estas mesmas relações irradiam-se para o plano da Previdência Social, já que a atividade laboral, essencial à sobrevivência digna do homem, quando inviabilizada não pode acarretar a supressão das condições mínimas de realização desta. O Direito Previdenciário está normatizado, em grande parte, na Constituição Federal e é objeto de extensa regulamentação em legislação infraconstitucional específica.

O Direito do Trabalho destacou-se do Direito Comum, o que se verificou no rumo de um Direito Individual. A evolução sócio-econômica, especialmente o mecanicismo caracterizador da Revolução Industrial, aliado ao urbanismo que a acompanhou, aproximou os trabalhadores, permitindo-lhes interação e comunicação. Este fato e a experimentação de problemas e dificuldades comuns impulsionou o nascimento de uma consciência coletiva, adequadamente denominada por José Augusto Rodrigues Pinto⁸⁰ de “consciência coletiva da força de seu conjunto”.

A aplicação prática desta consciência fez nascer uma nova vertente do Direito do Trabalho. A concepção meramente individual da proteção e da regulamentação abre espaço para os interesses coletivos, igualmente merecedores de tutela.

Assim, as relações de emprego não são regulamentadas apenas na sua dinâmica individual, mas ensejam uma regulação específica, voltada para as

⁷⁹ O art. 444 da CLT dá a tônica dessa relação, ao dispor: “As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes”.

⁸⁰ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998. p. 37.

relações que se estabelecem entre categorias profissionais e econômicas, tema que adiante será versado, examinando-se a evolução dos dois ramos do Direito do Trabalho e a relevância da atuação dos entes coletivos, potencialmente hábil à concretização dos direitos fundamentais, especialmente previdenciários.

Na seqüência, serão introduzidos, no que tange às relações em comento, aspectos relevantes da sua normatização, com apresentação de conceitos, referências históricas, regras e princípios, o que se reputa importante para o estudo do objeto principal da presente pesquisa.

2.2 Direito Constitucional

A inserção dos direitos sociais nas constituições consiste em uma resposta à dinâmica das transformações sócio-culturais que se operam ao longo do tempo e seguirão ocorrendo.

Nas constituições contemporâneas é possível evidenciar a preocupação com o homem social e político. Vários foram os acontecimentos que passaram a influenciar os diversos textos constitucionais da época. A título exemplificativo, destaca-se o Tratado de Versailles, fonte das constituições aprovadas entre as duas grandes guerras, que, segundo Arnaldo Süssekind,⁸¹

[...] enumerou os princípios fundamentais do Direito do Trabalho e instituiu a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para realizar estudos e elaborar convenções (tratados multilaterais) e recomendações destinadas a universalizar a justiça social.

A criação de centrais sindicais⁸² e os diversos congressos de trabalhadores, realizados durante a primeira guerra, formaram, segundo refere Arnaldo Süssekind,⁸³ “a consciência universal favorável aos direitos sociais dos trabalhadores”. Prossegue o autor:⁸⁴

⁸¹ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 14.

⁸² “[...] a partir da norte-americana (AFL – 1886) e da francesa (CGT – 1895)”, conforme SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p. 12.

⁸³ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p. 12.

⁸⁴ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p. 12.

E a efetiva participação das mencionadas centrais sindicais na Conferência da Paz de 1919, concorreu para que fossem consagrados os princípios fundamentais do Direito do Trabalho e Previdência Social, tendo sido criada a Organização internacional do trabalho (OIT), com a finalidade de promover sua uniformização.

As liberdades individuais e os direitos sociais começam a assumir posições privilegiadas nas novas Constituições. As liberdades que até então tratavam de religião, opinião, imprensa, entre outras, passam a dispor, conforme Norberto Bobbio,⁸⁵ sobre: “direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado”.

A constitucionalização dos direitos sociais foi influenciada pela Declaração de Filadélfia⁸⁶, instrumento jurídico que, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, “constituem as duas mais importantes fontes dos direitos sociais consagrados pelas constituições contemporâneas”⁸⁷.

Grande parte dos ordenamentos constitucionais passaram a dispor, explicitamente, sobre os direitos sociais-trabalhistas.

No Brasil, no período anterior à Revolução de 1930, a par da edição de algumas normas em matéria trabalhista e previdenciária, inclusive assegurando o direito de sindicalização, não foi amplamente fomentada a legislação social. A Constituição Imperial, seguindo as idéias da filosofia liberal da Revolução Francesa, não tratou dos direitos sociais do trabalho, o que se repetiu na Constituição Republicana, de 1891.

Os direitos sociais surgem, efetivamente, nas Constituições posteriores à Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, que inaugurou a fase evolutiva do Direito do Trabalho, com predomínio do corporativismo e intervencionismo estatal. A evolução do constitucionalismo social no País atingiu ápice com a Carta de 1988, denominada Constituição Cidadã, construída com maior ênfase à democracia e centrando-se no homem e na sociedade, que, enfim, a justificam.

A par de estabelecer, nos arts. 1º e 3º, os fundamentos e objetivos do Estado, observa-se a valorização da participação da sociedade, destacando-se, em razão do âmbito do presente trabalho, a disciplina acerca das associações e

⁸⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p. 83.

⁸⁶ Segundo Arnaldo Süssekind, “Em 1944, a Conferência da OIT, realizada na cidade norte-americana de Filadélfia, aprovou uma ‘Declaração referente aos fins e objetivos da Organização’, que em 1946 se incorporou à Constituição”. SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p.16.

⁸⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p.16.

sindicatos e a própria estruturação da Previdência Social, contendo previsão de participação de empregados e empregadores nos seus órgãos, entre outras. Com efeito, o Constituinte foi sensível, elencando os direitos sociais e explicitando direitos do trabalhador, outorgando valor ao Sindicato como “interlocutor importante no diálogo social necessário”⁸⁸ à defesa dos interesses dos trabalhadores. Assim, introduziu, no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais – juntamente com os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Capítulo I), os Direitos Sociais (Capítulo II). Entre estes, o trabalho e a previdência social (art. 6º), os direitos dos trabalhadores (art. 7º), a liberdade de associação profissional (art. 8º), o direito de greve (art. 9º), o direito de participação e representação (arts. 10 e 11). Além disto, no Título VIII da Carta, está disposta a ordem social, que tem por base o primado do trabalho e por objetivos o bem-estar e a justiça sociais (art. 193). No Capítulo II, é tratada a da organização da seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194), atrelando-a aos objetivos específicos arrolados no parágrafo único do art. 194 e estabelecendo, nos arts. 201 e 202, diretrizes para a Previdência Social.

A Constituição vigente, portanto, não se limita, especialmente no plano dos direitos trabalhistas, a enunciar princípios orientadores e integradores do ordenamento jurídico. Antes, é analítica, explicitando muitos destes direitos, sem, no entanto, ser exaustiva. Tanto em matéria trabalhista como em matéria previdenciária, a constitucionalização dos direitos reforça a certeza de que os princípios constitucionais, diante da supremacia da Constituição, devem ser os balizadores para a elaboração de normas mediante o devido processo legislativo ou mediante processo de negociação, sendo, ainda, o eixo central na interpretação e aplicação de qualquer das normas relacionadas ao trabalhador, tanto no exercício de suas atividades, quanto na sua condição de segurado do sistema previdenciário. Vale reiterar que o conteúdo dos direitos fundamentais, consoante se extrai da sua conceituação (antes apresentada), não se restringe aos direitos expressamente positivados no denominado “catálogo” da Norma Constitucional, incluindo-se, à luz do disposto no seu art. 5º, § 2º (antes transcrito), direitos não escritos (implícitos e decorrentes do regime e dos princípios), assim como os oriundos de tratados

⁸⁸ JUCÁ, Francisco Pedro. **A Constitucionalização dos Direitos dos Trabalhadores e a Hermenêutica das Normas Infraconstitucionais**. São Paulo: LTr, 1997. p. 75.

internacionais e, ainda, aqueles encontrados em outras partes do texto constitucional.

Em breve síntese, esta é a âncora constitucional que guarnece as relações de trabalho, assim como as previdenciárias, consistindo suporte maior à proteção do trabalhador.

2.3 Direito do Trabalho

O arcabouço normativo do Direito Individual do Trabalho constitui-se de um conjunto de regras e princípios estruturados em torno de uma relação jurídica central que põe em desequilíbrio as partes que dela participam. A disparidade entre o empregado e o empregador é o ponto de partida, de onde resulta um direito amplamente protetivo, cujas normas visam alcançar o equilíbrio entre as partes, destacando-se um marcante intervencionismo do Estado. Também a finalidade social do Direito do Trabalho, que é instrumento de política econômica e social, está presente na sua normatização.

2.3.1 Conceito

A conceituação do Direito do Trabalho, ramo do direito indiscutivelmente especializado e autônomo, tem ensejado várias posições doutrinárias, que podem ser sintetizadas em três grupos, conforme os critérios utilizados: a vertente subjetivista enfatiza os sujeitos das relações a que se aplica; a vertente objetivista dá prioridade à matéria disciplinada; e a vertente mista considera ambos aspectos, ou seja, os sujeitos e a matéria.

Segundo se colhe da doutrina de Maurício Godinho Delgado⁸⁹ as conceituações mistas têm “melhor aptidão para o atendimento da meta científica estabelecida para uma definição – apreender e desvelar os elementos componentes de determinado fenômeno, com o nexos lógico que os mantêm integrados”.

⁸⁹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 63.

Para este autor⁹⁰, o Direito Material do Trabalho, que contempla uma divisão interna (direito individual e direito coletivo), pode ser definido como um

complexo de princípios, regras e institutos jurídicos que regulam a relação empregatícia de trabalho e outras relações normativamente especificadas, englobando, também, os institutos, regras e princípios jurídicos concernentes às relações coletivas entre trabalhadores e tomadores de serviços, em especial através de suas associações coletivas.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento⁹¹, também adepto da teoria mista,

direito do trabalho é o ramo da ciência do direito que tem por objeto as normas jurídicas que disciplinam as relações de trabalho subordinado, determinam os seus sujeitos e as organizações destinadas à proteção desse trabalho, em sua estrutura e atividade.

São múltiplos os conceitos apresentados pela doutrina, observando-se a prevalência das concepções mistas, que evidenciam o conteúdo das relações jurídicas reguladas pelo direito do trabalho, sua substância e seus elementos.

Para Sergio Pinto Martins⁹²,

Direito do Trabalho é o conjunto de princípios, regras e instituições atinentes à relação de trabalho subordinado e situações análogas, visando assegurar melhores condições de trabalho e sociais ao trabalhador, de acordo com as medidas de proteção que lhe são destinadas.

Por certo que, admitida a divisão interna antes referida, necessária se afigura a conceituação do direito coletivo do trabalho, tarefa que se remete a item posterior.

2.3.2 Evolução Histórica

O Direito do Trabalho, produto do século XIX, se originou das condições surgidas na sociedade da época, especialmente em razão da Revolução Industrial, já analisada anteriormente, fato econômico que alterou, além da estrutura social, o cerne jurídico das relações de trabalho.

⁹⁰ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 54.

⁹¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.176.

⁹² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 50.

Segundo Evaristo de Moraes Filho⁹³:

Este novo ramo do direito é o resultado, o produto direto da técnica moderna, da industrialização destes últimos tempos. Só com a máquina é que apareceram os problemas humanos e sociais que deixaram de encontrar solução nos quadros do direito clássico. Alguma coisa faltava para a completa adaptação do indivíduo ao mundo moderno. Fazia-se mister uma profunda alteração na mentalidade dos homens que dispunham da função diretiva da sociedade capitalista.

Essa revolução, responsável pelo desenvolvimento científico e tecnológico, ocorrido na Europa, transformou profundamente a vida econômica, política, social, religiosa e cultural.

A liberdade econômica e o liberalismo político trouxeram conseqüências negativas como a desigualdade social, refletida no aumento de miseráveis, empobrecidos, pessoas sem posses, enquanto poucos proprietários beneficiavam-se com a fortuna.

A substituição do homem pela máquina, o aumento da produção, a redução do trabalho operário, a exploração de mão-de-obra feminina e infantil, o grande número de desempregados e a ocorrência de acidentes de trabalho, entre outros, foram fatores que desencadearam as reivindicações do trabalhador e da sociedade, criando as condições para o surgimento do Direito do Trabalho.

Merecem destaque, neste contexto, as palavras de José Augusto Rodrigues Pinto:⁹⁴

A formação do proletariado foi determinada pela concentração dos trabalhadores nos centros constituídos pela instalação das fábricas e sua reação natural à exploração desenfreada da energia individual sob os auspícios do liberalismo econômico. Criou-se um sentimento de inadaptabilidade das relações de trabalho à disciplina civilista, calcada em princípios individualistas, como os da igualdade jurídica e da autonomia da vontade, diante da pressão deformadora do poder econômico sobre o assalariado.

O Direito do Trabalho destacou-se, assim, do direito comum, surgindo como disciplina, em resposta à denominada “questão social”, resultante dos fatos econômicos e sociais presentes à época.

Importante salientar que os movimentos sociais ocorridos no século XIX, como os ludistas e os cartistas, na Inglaterra; a Revolução de 1848, na Alemanha;

⁹³ MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. p. 43.

⁹⁴ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 33.

as Revoluções de 1848 e 1871, na França, entre outros, também contribuíram na gênese do Direito do Trabalho.

Embora a riqueza da doutrina sobre a matéria aqui tratada, os limites do presente estudo, que não visa esgotar ou aprofundar os aspectos históricos, mas traçar os contornos históricos suficientes à contextualização do tema a ser desenvolvido, toma-se como norte, no que tange ao período a partir da Idade Moderna, a síntese contida na obra de Mozart Victor Russomano.

A evolução do direito do trabalho também teve seu desenvolvimento na Idade Moderna, esta marcada por três importantes momentos históricos, cada um com sua filosofia própria: Renascença e o humanismo; Revolução Francesa e o liberalismo; Revolução Russa e o socialismo.

O Renascimento, período histórico que não contribuiu diretamente às idéias de criação do direito do trabalho, mas devido à importância cultural nas artes, nas letras e nas ciências, valorizou o homem colocando-o no centro do universo, proporcionou a iniciativa das primeiras lutas do indivíduo pela conquista da liberdade religiosa, intelectual, política e econômica.

A Revolução Francesa destaca-se por ter sido um dos primeiros movimentos populares das massas, reivindicando seus direitos. É responsável pelo advento do trabalho livre como descreve Mozart Victor Russomano⁹⁵:

[...] graças à Revolução Francesa, nas suas conseqüências históricas, o trabalho se tornou livre e foi possível admitir-se sua prestação, em proveito de outrem, mediante contrato, isto é, sem nenhuma subordinação pessoal, sem nenhuma outra subordinação do trabalhador a não ser aquela que resulta do dever de cumprir as obrigações espontaneamente assumidas, dentro do esquema hierárquico da empresa de que participa.

Portanto, a grande contribuição da Revolução Francesa para o Direito do Trabalho, consiste no surgimento dos princípios da autonomia da vontade e da liberdade de contratar.

Por sua vez, a Revolução Russa representou a vitória do socialismo revolucionário e a experiência de uma república de operários. Decorrência das lutas de classe, da conquista do poder pelos operários e da superação das concepções liberais, surgiu o Estado intervencionista, hábil a reorganizar e dirigir o processo econômico social. Esta intervenção, que se tornou cada vez mais forte, tinha o apoio

⁹⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2005. p. 25.

da Igreja Católica, que, em três momentos sucessivos, demonstrou sua liderança ideológica no processo social, ou seja, na *Rerum Novarum*, na *Quadragesimo Anno* e na *Mater et Magistra*.

A partir deste contexto social, a idéia do Estado liberal puro foi sendo abandonada e o Intervencionismo Estatal reconhecido. O Estado passou a organizar a economia, desenvolvendo ações que compreendiam uma nova posição perante as relações sociais, garantidora da ordem, bem como da paz. Surge neste período, posterior à Segunda Guerra Mundial, o denominado Estado-Providência, marcado por notável componente promocional do bem-estar e pela consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos, fenômeno este exclusivo dos países centrais.

Ressalta-se que o Estado Intervencionista se projetou de diversas formas, enfatizando-se a manifestação da doutrina neoliberalista, que prevalece nos dias atuais.

O neoliberalismo, caracterizado pelas idéias de economia de mercado, liberdade política do cidadão, valorização da negociação coletiva, visando desregulamentar o Direito do Trabalho, aparece como uma nova concepção liberal, pressupondo, no entanto, a participação do Estado na resolução dos problemas sociais.

Segundo Mozart Victor Russomano⁹⁶:

É dentro dessa concepção básica que consideramos o neoliberalismo uma bela mas perigosa aventura ideológica deste final do século XX, que, inclusive, no plano de nossas preocupações, levou à idéia da flexibilização das normas legais trabalhistas e hoje tende à sua desregulamentação.

O fenômeno da flexibilização insere nova polêmica no âmbito do Direito do Trabalho, consistente no conflito entre a concepção protecionista e a concepção reformista. Aquela tida como obstáculo ao desenvolvimento econômico e a livre iniciativa; esta defensora da reavaliação, no plano teórico, de princípios e funções, em autêntica reação contra a rigidez da legislação tutelar ao trabalhador.

O crescimento deste processo é facilitado pela globalização da economia, ao exigir submissão dos direitos dos trabalhadores a aspectos meramente econômicos,

⁹⁶ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 28.

notadamente em razão da competitividade, a requerer menor custo da produção e, portanto, estimulando baixos salários e encargos.

Merece destaque, ainda, a internacionalização ou universalização do Direito do Trabalho, como tendência natural, já que, a par das diferenças culturais e diversidade de formas de trabalho, são semelhantes as necessidades fundamentais do trabalhador, que independem do local em que exercida a atividade. Neste sentido, foi instituída, pelo Tratado de Versalhes, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho, com atuação relevante até os dias de hoje, no que tange à proteção dos trabalhadores.

Para finalizar essas breves referências históricas, oportuna a lição de Evaristo de Moraes Filho⁹⁷:

Como não nos cansamos de repetir, a história do direito do trabalho, propriamente dito, começa somente depois da Revolução Francesa, durante o século XIX. Antes, o que houve foi pré-história. Confundem os autores a história das formas do trabalho humano, a sua regulação jurídica, com as atuais leis sociais, que também dizem respeito ao desempenho das tarefas econômicas em sociedade, mas com outro espírito, com outra intenção, com finalidade diversa. Leis sobre o trabalho humano sempre existiram, mas não de libertação nem de tutela, e sim, antes, de escravização e servidão, do trabalhador reduzido a estado de coisa, ou a ela equiparado, ou dela aproximado. O direito do trabalho só se tornou possível num regime político-social de formal liberdade, de respeito - pelo menos jurídico - à livre manifestação de vontade.

A tutela, como se constata, evoluiu. Na contemporaneidade não se restringe ao trabalhador, alcança também o empregador (gestor), na medida que a valoração, inclusive em nível constitucional, destina-se ao trabalho humano e tem o Direito do Trabalho a finalidade político-social de manutenção da ordem econômica, da paz e da harmonia social.

2.3.3 Regras e Princípios

A investigação objeto da presente dissertação, alcançando as possibilidades de atuação do sindicato e a efetividade desta, na busca da realização e

⁹⁷ MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. p. 48.

concretização dos direitos previdenciários do trabalhador empregado, enseja breve exame da normatização das relações de trabalho.

A disciplina normativa das relações de trabalho, face às suas peculiaridades, caracteriza-se pela pluralidade, estando contida no direito estatal e no direito denominado profissional (não-estatal), em convívio com uma gama de princípios.

Além dos dispositivos constitucionais aplicáveis, a legislação consolidada – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁹⁸ – e a legislação esparsa (diplomas legais isolados), consistente esta em leis ordinárias, decretos, medidas provisórias, leis delegadas, portarias e regulamentos, compõem o direito estatal. Não se excluem desta normatização, o direito comum, que tem aplicação subsidiária no âmbito das relações trabalhistas, conforme expressa autorização contida no art. 8º, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho.⁹⁹

Ainda no plano estatal, embora não sejam resultantes do processo legislativo, incluem-se na normatização das relações de trabalho, as sentenças normativas (proferidas nos dissídios coletivos), diante do poder normativo de que é dotada a Justiça do Trabalho.¹⁰⁰

Quanto ao direito de origem profissional, consiste em convenções coletivas, acordos coletivos e regulamentos de empresas. As convenções coletivas e os acordos coletivos decorrem da autonomia privada coletiva e objetivam estabelecer condições mais vantajosas para os trabalhadores, em comparação com aquelas positivadas na legislação.

Também os tratados internacionais de que o Brasil seja signatário e as convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pelo Brasil, integram o conjunto de regras que compõem o Direito do Trabalho.

⁹⁸ A Consolidação das Leis do Trabalho disciplina relações individuais e coletivas de trabalho, assim como algumas relações de natureza administrativa, como as questões de fiscalização.

⁹⁹ Art. 8º, Parágrafo único: “O direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho, naquilo em que não for incompatível com os princípios fundamentais deste”.

¹⁰⁰ A partir da edição da Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004, estabeleceu-se, na doutrina e na jurisprudência, discussão ampla acerca da extinção ou fragilização do poder normativo, matéria alheia ao presente estudo.

No âmbito do Mercosul, que, consoante ressalta Enoque Ribeiro dos Santos,¹⁰¹ “ainda não é uma união aduaneira completa, nem uma zona de livre comércio, postando-se como uma união aduaneira em fase de construção, em que pese a falta de comprometimento social nos níveis verificados na União Européia...”, desponta como regra integrante da normatização trabalhista, a Declaração Sociolaboral do Mercosul, que contém normas sobre realização do trabalho, seguridade social, higiene e segurança do trabalho, formação profissional, migrações trabalhistas e inspeção do trabalho. Esta declaração não tem conteúdo meramente declaratório, integrando-se à normatização interna das relações de trabalho dos países que integram o Mercosul, entre eles o Brasil.

Ainda no plano das normas internacionais, merecem referência as declarações com conteúdo programático, orientadoras da produção legislativa e mesmo da atuação jurisdicional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Democrática Interamericana (atualização da Carta Internacional Americana de Garantias Sociais).

No que pertine aos princípios do Direito do Trabalho, face à relevância que assumem no presente estudo, requerem a sistematização que segue.

2.3.3.1 Princípios do Direito do Trabalho

Conquanto a doutrina não seja unânime ao arrolar os princípios próprios do Direito do Trabalho, com certeza há consenso quanto à importância de que eles se revestem, especialmente em razão das peculiaridades das situações que visa reger, bem como, do seu “caráter fragmentário e sua tendência para o concreto”¹⁰², do que resulta, segundo Américo Plá Rodríguez¹⁰³, “proliferação de normas em contínuo processo de modificação e aperfeiçoamento”. Ainda, a multifuncionalidade dos princípios, verdadeiros iluminadores que permitem clarificar e compreender o Direito, assume relevância no âmbito laboral, solidificando o ordenamento jurídico,

¹⁰¹ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Fundamentos do Direito Coletivo do Trabalho**: nos Estados Unidos da América, na União Européia, no Mercosul e a Experiência Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. 191.

¹⁰² RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1978. p. 11.

¹⁰³ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 11.

que extrapola os limites das regras positivadas, quer na CLT quer em leis esparsas, outorgando-lhe unidade.

A doutrina pátria referenda, predominantemente, como salienta Sérgio Pinto Martins,¹⁰⁴ o elenco de princípios sistematizado por Américo Plá Rodriguez,¹⁰⁵ assim enumerados: “1. Princípio da proteção [...]; 2. princípio da irrenunciabilidade dos direitos; 3. princípio da continuidade da relação de emprego; 4. princípio da primazia da realidade; 5. princípio da razoabilidade; e 6. princípio da boa fé”. O princípio da proteção, para este autor¹⁰⁶, se concretizaria em três idéias, quais sejam: “a) *in dubio pro operário*; b) regra da aplicação da norma mais favorável; e c) regra da condição mais benéfica.” Seguir-se-á esta classificação, registrando-se, na esteira do que afirma o autor, que os princípios não representam um conjunto fechado de soluções ou um rol estanque de diretivas, sendo, sim, “orientações fecundas, de grande riqueza potencial pelo variadíssimo número de aplicações possíveis.”¹⁰⁷

2.3.3.1.1 Princípio da Proteção

O princípio da proteção fundamenta-se na própria razão de ser do Direito do Trabalho, cuja preocupação central consiste em proteger uma das partes (mais fraca), para buscar uma igualdade substancial entre elas.

Segundo Américo Plá Rodriguez,¹⁰⁸ este princípio “se refere ao critério fundamental que orienta o Direito do Trabalho, pois este, ao invés de inspirar-se num propósito de igualdade, responde ao objetivo de estabelecer um amparo preferencial a uma das partes: o trabalhador”. A igualdade jurídica dos contratantes, preocupação constante no direito comum, no Direito do Trabalho, em função do poder econômico de uma das partes, deixa de existir, impondo-se a proteção jurídica, como mecanismo de compensação da desigualdade substancial entre as partes.

¹⁰⁴ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 96.

¹⁰⁵ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 24.

¹⁰⁶ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 24.

¹⁰⁷ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 279.

¹⁰⁸ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 28.

Amauri Mascaro Nascimento¹⁰⁹ justifica “o princípio protetor do trabalhador”, por ser o Direito do Trabalho um direito que visa à “tutela do trabalhador, forma de compensar a inferioridade em que se encontra no contrato de trabalho, pela sua posição de dependência ao empregador, com uma tutela jurídica que lhe deve ser dispensada”.

Quanto às formas de aplicação do princípio da proteção¹¹⁰, consistem em regras de aplicação, sendo a primeira delas *in dubio pro operário*, significando que, na hipótese de uma norma ensejar vários entendimentos, “deve-se preferir a interpretação mais favorável ao trabalhador.”¹¹¹ Assim, é questão de interpretação da norma, justificando-se a regra pela própria finalidade do direito do trabalho, que “consiste em outorgar um amparo à parte mais débil no contrato de trabalho.”¹¹²

Para Amauri Mascaro Nascimento,¹¹³ “é princípio de interpretação, significando que, diante de um texto jurídico que possa oferecer dúvidas a respeito do seu verdadeiro sentido e alcance, o intérprete deverá escolher, dentre as hipóteses interpretativas viáveis, a mais benéfica para o trabalhador”.

A aplicação da norma mais favorável, segunda forma de aplicação do princípio da proteção, opera, para Américo Plá Rodriguez,¹¹⁴ valendo-se das lições de Mozart Victor Russomano, “como o princípio solar do Direito do Trabalho contemporâneo, capaz de por em movimento toda a imensa estrutura social”. Citando diversos doutrinadores, Américo Plá Rodriguez discorre sobre o alcance da regra, o que pode ser sintetizado na afirmação de que, havendo mais de uma norma de sentido diverso aplicável a uma situação jurídica, deve dar-se preferência à que favoreça o empregado.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento,¹¹⁵ “é princípio de hierarquia para solucionar o problema da aplicação das normas jurídicas trabalhistas, quando duas

¹⁰⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 33. ed. São Paulo: LTr, 2007. p. 125.

¹¹⁰ Expressão utilizada por Plá Rodriguez, que corresponde à subdivisão em outros três princípios, na lição de Amauri Mascaro Nascimento. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 125. Já Maurício Godinho Delgado elenca o princípio e as suas três vertentes como princípios especiais, não cogitando de desdobramento ou subdivisão, embora cite a compreensão de Américo Plá Rodriguez. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 196-7.

¹¹¹ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 43.

¹¹² RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 43.

¹¹³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 125.

¹¹⁴ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 53.

¹¹⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 125.

ou mais operantes no caso concreto dispuserem sobre a mesma matéria, caso em que será precedente a que favorecer o trabalhador.”

A terceira forma de aplicação do princípio da proteção é, segundo Américo Plá Rodriguez,¹¹⁶ a regra da condição mais benéfica, que “pressupõe a existência de uma situação concreta, anteriormente reconhecida, e determina que ela deve ser respeitada, na medida em que seja mais favorável ao trabalhador que a nova norma aplicável”.

Nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento,¹¹⁷ é princípio que

tem função de resolver o problema da aplicação da norma jurídica trabalhista no tempo, quando a norma cronologicamente posterior modificar ou suprimir um direito previsto pela norma anterior revogada, caso em que, para resguardar os direitos do trabalhador diante das transformações prejudiciais que podem afetá-lo, deve enunciar-se a preservação da condição de trabalho que mais beneficiá-lo, como forma de defesa do seu direito adquirido.

Sem adentrar a casuística e o exame das especificidades de cada uma das regras em que se projeta o princípio da proteção, assim como sem esgotar o tema das limitações à aplicação das mesmas, importa referir que, no que tange à regra *in dubio pro operário*, sob três enfoques diversos são colocadas limitações, pelos doutrinadores, quais sejam: aplicação em matéria de prova; aplicação quando a dúvida recair sobre a forma de administrar ou dirigir uma empresa; aplicação relativa às leis de previdência social. Especificamente sobre este último enfoque, Américo Plá Rodriguez deixa de enfrentá-lo, por entender tratar-se de matéria alheia à sua exposição, em razão de tratar-se o Direito Previdenciário de disciplina distinta do Direito do Trabalho. A aplicabilidade do princípio protetivo e da regra *in dubio pro operário* em matéria previdenciária será objeto de análise posterior, no presente estudo.

¹¹⁶ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 60.

¹¹⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 125.

2.3.3.1.2 Princípio da Irrenunciabilidade

O princípio da irrenunciabilidade decorre da natureza imperativa das normas de Direito do Trabalho que, como já mencionado, são de cunho protetivo.

Nas palavras de Américo Plá Rodriguez,¹¹⁸ a irrenunciabilidade consiste na “impossibilidade jurídica de privar-se voluntariamente de uma ou mais vantagens concedidas pelo Direito Trabalhista em benefício próprio”.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento,¹¹⁹ a irrenunciabilidade,

[...] tem por finalidade fortalecer as conquistas conferidas pelo ordenamento jurídico diante da fragilidade do trabalhador, que poderia abrir mão destas, realçando a indisponibilidade dos direitos trabalhistas, sem, contudo, recusar a possibilidade de transações.

Este princípio impede se possa reconhecer validade ao ato voluntário que afaste o empregado de algum direito que lhe é próprio. No Direito do Trabalho, frente à lesão ou ao prejuízo, é absolutamente irrelevante o elemento volitivo. Ainda que o trabalhador queira renunciar ou deixar de exercer determinado direito, presume-se o *‘querer coagido’*, diante da inferioridade substancial entre este e o empregador.

2.3.3.1.3 Princípio da Continuidade da Relação de Emprego

O princípio da continuidade da relação de emprego está atrelado à necessidade do trabalhador, e em favor deste está estabelecido. Respeita a sua estabilidade e segurança. Sua compreensão, consoante está assentada na doutrina, deve partir de uma das características do contrato de trabalho, que é o trato sucessivo.

¹¹⁸ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 66-7.

¹¹⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 125-6.

Nas palavras de Américo Plá Rodriguez,¹²⁰ “a relação empregatícia não é efêmera, mas pressupõe uma vinculação que se prolonga”. Acresce o autor,¹²¹ ao discorrer sobre o princípio da continuidade da relação de emprego:

Tudo o que vise a conservação da fonte de trabalho, a dar segurança ao trabalhador, constitui não apenas um benefício para ele, enquanto lhe transmite uma sensação de tranquilidade, mas também redundando em benefício da própria empresa e, através dela, da sociedade, na medida em que contribui para aumentar o lucro e melhorar o clima social das relações entre as partes.

Conquanto a flexibilização dos direitos trabalhistas tenha ampliado as hipóteses de contratação por prazo determinado, contrariando a regra geral de indeterminação, prevalece o princípio em comento, como um dos nortes do Direito do Trabalho.

2.3.3.1.4 Princípio da Primazia da Realidade

O princípio da primazia da realidade, mais do que uma construção doutrinária, é amplamente admitido pela jurisprudência, consistindo na prevalência dos fatos sobre o conteúdo dos documentos que os evidenciam. Independentemente da pactuação formal entre as partes, a natureza da relação entre elas estabelecida será aferida pela forma da execução do contrato.

Nas palavras de Américo Plá Rodriguez,¹²² em “matéria trabalhista, há de primar sempre a verdade dos fatos sobre os acordos formais”.

A principal justificativa para o princípio da primazia da realidade reside na inequívoca desigualdade das partes, que pode ensejar abusos e que também retira da parte frágil da relação, as possibilidades de intervir na confecção dos respectivos documentos, ainda que, em razão da presumida boa-fé, não se possa afirmar a absoluta invalidade da documentação elaborada pelo empregador.

¹²⁰ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 138.

¹²¹ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 139.

¹²² RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 219.

2.3.3.1.5 Princípio da Razoabilidade

Como admite Américo Plá Rodriguez, o princípio da razoabilidade não é comumente enumerado pela doutrina, pelo fato de não ser exclusividade do Direito do Trabalho.¹²³ Segundo o autor,¹²⁴ o princípio consiste “na afirmação essencial de que o ser humano, em suas relações trabalhistas, procede e deve proceder conforme a razão”. Afirma o autor, ainda, que os princípios não precisam, necessariamente, ser peculiares para que sejam considerados como princípios do Direito do Trabalho, acrescentando “que toda a ordem jurídica se estrutura em torno de critérios de razão e de justiça, que partem da natureza da pessoa humana e buscam concretizar um ideal de justiça.”¹²⁵

Como se vê, o princípio em tela, de certa forma, constitui o contrapeso necessário para que o princípio da proteção e os demais não sejam levados às últimas conseqüências, o que poderia consagrar absurdos.

2.3.3.1.6 Princípio da Boa-fé

A exigência de boa-fé é ínsita a todo o direito, não sendo exclusiva do Direito do Trabalho, o que, para Américo Plá Rodriguez, não constitui impedimento a sua enumeração, o que explicitamente enfrenta, utilizando-se dos mesmos argumentos usados para a inclusão da razoabilidade como um dos princípios do Direito do Trabalho.¹²⁶

Assevera Américo Plá Rodriguez¹²⁷ que, no Direito do Trabalho, “o princípio da boa-fé tem sentido muito especial, em virtude do componente pessoal que existe

¹²³ Sergio Pinto Martins afirma que a regra da razoabilidade diz respeito à interpretação de qualquer ramo do Direito, razão pela qual, se nega a incluir, no rol de princípios específicos do Direito do Trabalho, o princípio da razoabilidade. MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 96. No mesmo sentido, BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 177.

¹²⁴ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 251.

¹²⁵ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 251.

¹²⁶ A doutrina pátria majoritária não enumera a boa-fé como princípio específico do Direito do Trabalho.

¹²⁷ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 272.

neste ramo jurídico”. Ressalta que o contrato de trabalho cria direitos patrimoniais e pessoais, assim como “uma relação estável e continuada, na qual se exige a confiança recíproca em múltiplos planos, em direções opostas e, sobretudo, por um período prolongado de tempo.”¹²⁸

Significa, então, que empregado e empregador devem se dedicar com respeito mútuo e com o máximo de empenho na execução do contrato de trabalho, com o cumprimento de suas respectivas e recíprocas obrigações.

2.3.3.2 Princípios Gerais de Direito Aplicáveis ao Direito do Trabalho

A par dos princípios específicos supra descritos, a doutrina admite a aplicação de princípios gerais de direito, o que, inclusive, é objeto de expressa disposição da CLT¹²⁹. Estes podem ser aplicados na falta de disposições legais ou contratuais, exercendo função integrativa. O artigo em comento, também indica o princípio da primazia do interesse público (“nenhum interesse de classe ou particular deve prevalecer sobre o interesse público”).

Existem princípios que são de aplicação comum a vários ramos do direito, incluindo o Direito do Trabalho, não havendo unanimidade na doutrina quanto ao rol de tais princípios. Na esteira do que afirma Amauri Mascaro Nascimento, incluem-se entre eles o respeito à personalidade humana, a proibição de locupletamento ilícito, a função social do direito e a boa-fé.

Reconhece a doutrina, ainda, especificamente, a aplicabilidade ao Direito do Trabalho de princípios do Direito Civil, embora em razão das peculiaridades daquele, a aplicação se verifique de modo diverso, o que se impõe até mesmo para alcançar o sentido social das leis trabalhistas. Exemplifica-se, a partir de Amauri Mascaro Nascimento,¹³⁰ com os princípios da autonomia da vontade, da força obrigatória dos contratos, a cláusula *rebus sic stantibus* e com o princípio *exceptio non adimpleti contractus*.

¹²⁸ RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. p. 272.

¹²⁹ “Art. 8º. As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público”.

¹³⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 345-6.

O princípio da autonomia da vontade incide, nas relações individuais de trabalho, com limitações, já que a CLT dispõe, no seu art. 444:

As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

Sobre a autonomia da vontade no âmbito do Direito do Trabalho, afirma Thiago Torres Guedes:¹³¹

O exame da legislação e da doutrina de Direito do Trabalho permite concluir que, no espaço em que não há restrições geradas por normas imperativas, a autonomia da vontade reina absoluta. Nesse sentido a leitura que sempre se fez, no Brasil, sobre o art. 444 da CLT. A expressão “livre estipulação” é traduzida em seu viés subjetivo, ou seja, tudo o que for da vontade das partes, exceto o proibido pelo esquema de proteção estatal e coletiva, será *lei entre as partes*.

Segundo Amauri Mascaro Nascimento¹³² “enquanto no Direito Civil as disposições legais em matéria contratual têm caráter supletivo ou subsidiário, no Direito do Trabalho têm caráter principal, ao passo que a autonomia da vontade funciona de forma complementar.”

A aplicação dos princípios gerais, assim, deve observar as regras especiais protetivas que compõem o Direito do Trabalho, com destaque para os mecanismos instituídos para coibir abusos e preservar o equilíbrio entre as partes que, como já referido alhures, encontram-se em desnível.

2.3.3.3 Princípios Constitucionais

A supremacia da Constituição e a unidade do ordenamento jurídico atrai a aplicação às relações de trabalho de princípios constitucionais.

Conforme Alice Monteiro de Barros, a doutrina tem elaborado noções que com o tempo passaram a cristalizar-se como princípios constitucionais, como: o

¹³¹ GUEDES, Thiago Torres. **A Justiça nos Contratos Coletivos**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa da Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. p. 191.

¹³² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 345.

Estado de Direito, a vontade popular, os poderes implícitos, etc. “Eles são Súmulas que permitem melhor caracterizar a Constituição e compreendê-la.”¹³³

Segue a autora,¹³⁴ afirmando que há, também, doutrinadores que consideram “os princípios constitucionais como ‘síntese dos valores mais relevantes da ordem jurídica’”, classificando-os como princípios fundamentais (princípio federativo, princípio do Estado democrático de direito, princípio da separação dos poderes); princípios gerais (legalidade, isonomia, juiz natural); e princípios constitucionais setoriais ou especiais (vinculados a um determinado assunto como, por exemplo, princípio da legalidade tributária).

Uma terceira posição doutrinária, segundo a autora citada é aquela filiada a J. J. Gomes Canotilho, que admite a identificação de princípios constitucionais do Direito do Trabalho, como o princípio fundamental da liberdade de trabalho, o princípio constitucional da isonomia e o princípio constitucional da liberdade de sindicalização.

Amauri Mascaro do Nascimento,¹³⁵ ao discorrer sobre a existência ou não dos princípios constitucionais do Direito do Trabalho, diz ser a resposta afirmativa, uma vez que “o direito do trabalho, apesar da sua especificidade, não é um organismo solto e desvinculado dos princípios constitucionais”. Propõe a divisão dos princípios constitucionais do direito do trabalho em princípios gerais do direito aplicáveis no Direito do Trabalho e princípios específicos do Direito do Trabalho. Refere a multiplicidade dos princípios gerais, alguns aplicáveis diretamente e outros com menor intensidade. Entre aqueles cita o respeito à dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, à igualdade entre homens e mulheres.

Quanto aos princípios constitucionais específicos do Direito do Trabalho, Amauri Mascaro do Nascimento¹³⁶ arrola:

[...] o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 7º, inc. XIII); liberdade sindical (art. 8º); não-interferência do Estado na organização sindical (art. 8º, I); direito de greve (art. 9º); representação dos trabalhadores na empresa (art. 11); reconhecimento das convenções e acordos coletivos (art. 7º,

¹³³ BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 164.

¹³⁴ BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 164.

¹³⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 123.

¹³⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. p. 124-5.

XXVI); proteção em face da automação (art. 7^a, XXVII); proteção contra a dispensa arbitrária ou sem justa causa (art. 7^o, I); irredutibilidade dos salários (art. 7^o, VI); a igualdade nas relações de trabalho, decorrência do princípio geral da igualdade; a defesa da dignidade do trabalhador, resultante do princípio geral da dignidade.

Assim, a ordem constitucional vigente, a par de dispor expressamente sobre direitos trabalhistas, como já referido, contém princípios que se irradiam sobre as relações de trabalho, sejam elas individuais ou coletivas, merecendo destaque os princípios que emanam dos direitos fundamentais positivados. Embora, como já examinado, não se estabeleça em relação às normas aplicáveis no âmbito do Direito do Trabalho a hierarquia comum aos demais ramos do direito, face ao princípio da proteção, especialmente vislumbrado na regra da aplicação da norma mais favorável, a supremacia da Constituição é privilegiada

2.4 Direito Coletivo do Trabalho

As relações coletivas de trabalho, que se verificam entre grupos de trabalhadores e de empregadores, são objeto do Direito Coletivo do Trabalho, que se constitui de um conjunto de regras e princípios voltados à disciplina das organizações sindicais, da negociação coletiva e dos conflitos coletivos. Visa o Direito Coletivo, alcançar o equilíbrio e a tutela dos direitos do trabalhador.

Nas palavras de Mario de La Cueva¹³⁷, o Direito do Trabalho é um direito unitário, composto por várias partes, entre as quais figura o Direito Coletivo do Trabalho, que integra a denominada “envoltura protectora”. O professor Mexicano, em que pese sustente a unidade do Direito do Trabalho, reconhece a presença de diferentes grupos de normas e instituições, os quais reúne em dois distintos conjuntos, sendo o primeiro: “*La parte nuclear del derecho del trabajo es la suma de principios, normas e instituciones que se dirigen directamente al hombre encuanto trabajador; [...]*” e o segundo: “*La envoltura protectora es el conjunto de principios, normas e instituciones que contribuyen a la creación de la parte nuclear y a asegurar la vigencia del derecho del trabajo [...]*”¹³⁸

¹³⁷ DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. México: Porrúa, 1972. p. 91.

¹³⁸ DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. p. 92-3.

Assim, o Direito Coletivo exerce uma tarefa protetora dos direitos individuais, podendo atuar na ampliação deste, fortalecendo e complementando o Direito Individual.

A tutela das relações coletivas de trabalho enseja o exame de conceitos, da evolução histórica e das regras e princípios que lhe são próprios.

2.4.1 Conceito

Inexistindo consenso doutrinário quanto à denominação do ramo do Direito do Trabalho que se ocupa do estudo das normas referentes à organização sindical, negociação coletiva, contratos coletivos, representação dos trabalhadores e empregadores, greve e outras manifestações próprias das relações coletivas de trabalho, a sua conceituação também não recebeu tratamento unânime por parte dos doutrinadores. Verifica-se controvérsia entre as denominações Direito Coletivo e Direito Sindical.

Segundo José Augusto Rodrigues Pinto,¹³⁹ que não apresenta expressa conceituação da disciplina, identificam-se três correntes opinativas sobre a sua denominação:

Duas dessas correntes consideram reciprocamente excludentes as duas partes da denominação, ou seja, para seus adeptos só existe o Direito Sindical ou o Direito Coletivo do Trabalho, respectivamente. Para a terceira, existe um ramo do Direito do Trabalho, que aglutina as duas partes, ou seja, o Direito Sindical e Coletivo do Trabalho.

Conforme esclarece o autor mencionado, os adeptos da denominação Direito Sindical dão ênfase aos sujeitos da relação coletiva de trabalho, em detrimento do objeto e do interesse desta, ao passo que os adeptos da denominação Direito Coletivo dão preferência ao objeto e ao interesse, sendo os sujeitos um complemento.

Adota, o autor,¹⁴⁰ a terceira corrente, uma vez que esta abrange o conteúdo da disciplina, em duas partes inseparáveis e integradas, ou seja, uma referente aos

¹³⁹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 46.

¹⁴⁰ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 47.

sujeitos e outra, ao objeto de suas relações. Para fins didáticos, apenas, admite a separação das duas partes, sem considerar a sobrevivência isolada das mesmas. Em decorrência, conclui: “[...] a disciplina que estudamos só cabe, adequadamente, numa designação: Direito Sindical e Coletivo do Trabalho.”

Mozart Victor Russomano diz ter a expressão Direito Coletivo do Trabalho mais precisão científica, pelo que tem sido preferência entre a maioria dos autores. Todavia, devido à presença atuante do sindicato, em todos os níveis do Direito Coletivo do Trabalho, usa as duas expressões como sinônimos. Conceitua o Direito Coletivo do Trabalho como: “a parte do Direito do Trabalho que estuda as organizações sindicais, a negociação coletiva e os conflitos coletivos.”¹⁴¹

Antônio Ferreira Cesarino Júnior, adotando terminologia que assegura estar consagrada, conceitua Direito Coletivo do Trabalho como “[...] conjunto das leis sociais que consideram os empregados e empregadores coletivamente reunidos, principalmente na forma de entidades sindicais [...]”¹⁴²

Por sua vez, Amauri Mascaro Nascimento,¹⁴³ conquanto reconheça as divergências e a adoção da denominação Direito Coletivo, prefere Direito Sindical, por entender que a maior parte das relações coletivas de trabalho contam com a participação do sindicato, o que justifica, pelo critério da preponderância, a denominação que adota. Neste sentido, afirma: “[...] é o sindicato o centro de gravidade desse setor a que muitos dão o nome direito coletivo do trabalho.”¹⁴⁴

Reitera estar justificada a denominação por designar “esse campo do direito do trabalho pela sua nota característica mais importante, que é a organização e a ação sindical.”¹⁴⁵

Assim, conceitua o Direito Sindical como: “ramo do direito do trabalho que tem por objeto o estudo das normas e das relações jurídicas que dão forma ao modelo sindical.”¹⁴⁶

Embora a maior abrangência da denominação Direito Coletivo do Trabalho, a denominação Direito Sindical, como salientado supra, outorga relevância ao

¹⁴¹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 47.

¹⁴² CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. p. 52.

¹⁴³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. p.23

¹⁴⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. p. 23.

¹⁴⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. p. 23.

¹⁴⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. p. 23.

movimento sindical, valorizando o sindicato, como ator de destaque no âmbito das relações coletivas de trabalho.

Para Sergio Pinto Martins, o Direito Coletivo do Trabalho é um segmento do Direito do Trabalho, encarregado de tratar da organização sindical, da negociação coletiva, dos contratos coletivos, da representação dos trabalhadores e da greve, não gozando de autonomia.¹⁴⁷

A questão da autonomia do Direito Individual e do Direito Coletivo do Trabalho encontra-se praticamente pacificada. Neste sentido, afirma Mozart Victor Russomano,¹⁴⁸ filiando-se ostensivamente à concepção unitarista do Direito do Trabalho: “O Direito do Trabalho, *internamente*, está dividido em dois hemisférios: o hemisfério das relações individuais (que oferece poucas diferenças estruturais relativamente ao Direito Comum) e o hemisfério das relações coletivas (totalmente original.”

Diversas posições doutrinárias são localizadas, sendo relevante aquela construída por Maurício Godinho Delgado,¹⁴⁹ no sentido da relativa autonomia, já que os dois segmentos ocupam-se de “idêntica matéria social, fulcrada na relação de emprego.”

Não pretendendo esgotar-se este aspecto controvertido, ressalta-se que, ainda que se possa pensar o Direito Coletivo como ramo autônomo do Direito, não se pode imaginá-lo isolado do Direito Individual, o que sequer faria sentido.

2.4.2 *Evolução Histórica*

Uma breve incursão aos antecedentes históricos do que constitui hoje o Direito Coletivo do Trabalho, remete, em um primeiro momento, ao associativismo da antiguidade clássica, de onde o sindicalismo atual tem retirado alguns fundamentos.

Ressalta-se, porém, que este período não foi propício à solidariedade profissional, uma vez que o trabalho era escravo, associado à dor e considerado indigno para o cidadão.

¹⁴⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 698.

¹⁴⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 49.

¹⁴⁹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1288.

Da obra de Carlos Alberto Chiarelli¹⁵⁰ se pode extrair alguns aspectos relevantes desta época. Segundo ele, a civilização grega apresentou as associações chamadas *hetaríades* ou *hetairias*, as quais eram compostas de escravos e estrangeiros, que exerciam profissões de pouco prestígio, sendo integradas por poucos homens livres. Eram vistas como órgãos de proteção e auxílio mútuo, sem fins de controle do mercado ou regulação profissional. Assevera o autor¹⁵¹ que: “Em síntese, valem mais as *hetairíades* pelo seu registro histórico do que por sua efetiva – e modesta – atuação”.

Em Roma encontram-se dois tipos de entidades coletivas. As *societas*, formadas por indivíduos que não podiam ser substituídos, ou seja, a existência desta associação dependia da permanência dos componentes fundadores e a falta de um deles implicava na cessação de atividades. Os *collegium* eram associações mais sólidas, que não dependiam da permanência de seus componentes. Estes, em caso de morte ou renúncia, eram substituídos, sem prejuízo da atuação da entidade, que era formada por homens que viviam de seus trabalhos, tendo como finalidade ajuda recíproca, não havendo controle de mercado profissional.

Com o tempo, essas instituições foram abolidas pela *Lex Júlia* e seus remanescentes transformaram-se em *corpora*, que, conforme explica Carlos Alberto Chiarelli,¹⁵² são:

[...] órgãos auxiliares do império, partícipes de um poder corporativo e centralizador, do qual eram dependentes. Viraram estruturas do Estado, em nome de quem realizavam tarefas assistenciais, necessárias à subsistência populacional, perdendo força e autonomia.

Entre os povos germânicos e saxônicos, desenvolveram-se as chamadas *guildas* ou *gildas*, associações ou ligas criadas com o intuito de defender os interesses dos integrantes. Sua base assentava-se em sentimentos de companheirismo, lealdade e justiça. Seguindo as palavras de Mozart Victor Russomano:¹⁵³

Na medida em que se possa averiguar o que ocorreu em relação a essas associações, talvez seja plausível afirmar que, a princípio, suas finalidades eram, apenas, religiosas e de assistência recíproca.

¹⁵⁰ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 43.

¹⁵¹ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 44.

¹⁵² CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 45.

¹⁵³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 09.

Mais tarde, porém, tiveram inequívocos fins políticos, comerciais, artesanais etc., o que parece se haver definido a partir do século X, dando margem, na centúria seguinte, ao aparecimento de *guildas mercantis* e *guildas de ofícios*.

Tais associações podiam ter características religiosas e sociais e tinham a finalidade de defesa dos seus membros e, em geral, não possuíam caráter profissional, exceto as guildas de comerciantes e artesões, que eram de caráter mercantil.

A Idade Média é a fase de grandes alterações nas relações de trabalho. O Império Romano entra em crise e com ele o sistema laboral. É implantado o feudalismo, marcado pelas guerras, no plano político; e do ponto de vista econômico, pela atividade agrária, na qual o regime de escravidão vai sendo substituído por outros regimes que, de certa forma, mantiveram a primazia de uns homens sobre outros, como é o caso da servidão à gleba e do colonato.

O regime de servidão, conforme bem explicita Segadas Vianna,¹⁵⁴

[...] foi um tipo muito generalizado de trabalho em que o indivíduo, sem ter a condição jurídica do escravo, na realidade não dispunha de sua liberdade. Foi uma situação marcante da inexistência de governos fortes centralizados, de sistemas legais organizados ou de qualquer comércio intenso, assim como de circulação monetária. A servidão pode ser apontada como uma das características das sociedades feudais, e os juristas medievais, como Azo e Bracton, justificavam-na com a classificação romana, que identificava os escravos aos não livres, dizendo que os homens eram *aut liberi aut servi*. Sua base legal estava na posse da terra pelos senhores, que se tornavam os possuidores de todos os direitos, numa economia que se firmava na terra – agricultura ou pecuária..

No regime do colonato, segundo expõe Mozart Victor Russomano:¹⁵⁵

O trabalhador é um camponês que arranca da terra sua subsistência, sujeito a tributos, sem nunca se poder transformar em proprietário. É o começo da fixação do trabalhador à terra e – mais do que isso – de subordinação do mesmo à gleba em que trabalha e, através dela, indiretamente, portanto, à pessoa do proprietário rural.

Constata-se, portanto, a predominância da atividade agrária, do processo de ruralização e da submissão do trabalhador, tudo a obstaculizar o associativismo.

¹⁵⁴ VIANNA, Segadas. In: SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. p. 29.

¹⁵⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 23.

Ainda no período da Idade Média, por volta do século XII, surge o Renascimento, o desenvolvimento das cidades e o aparecimento de uma economia urbana, conseqüência da necessidade de fuga do campo, em que os nobres tinham poder absoluto. Passaram a surgir, então, concentrações de populações nas cidades. Por conseguinte, desenvolveram-se as corporações de ofício com o nome de “artes”, na Itália; “guildas”, nos países germânicos; “*hansas*”, na Flandres; e “jurandes”, na França, conforme aponta Antônio Ferreira Cesarino Junior.¹⁵⁶

Estas corporações se organizavam em três graus de trabalhadores (mestres, companheiros e aprendizes) e seus chefes (piores, consules e reitores), com a finalidade de estabelecer monopólio sobre determinado mercado de trabalho, cuidando da educação profissional e prestando assistência material e moral aos associados. Estabeleciam suas próprias leis profissionais e recebiam privilégios concedidos pelos reis, que pretendiam enfraquecer o poder dos senhores da terra e arrecadar impostos que provinham das corporações.

Contudo, diversos foram os fatores que contribuíram para a extinção destas corporações. Em 1790, é promulgado o Decreto Dallarde, o qual dizia que todas as corporações deveriam desaparecer e, consideradas incompatíveis com o ideal de liberdade do homem, as corporações foram suprimidas pela Lei Chapelier, de 1791, importante marco legislativo da época.

Carlos Alberto Chiarelli¹⁵⁷ descreve este momento:

Assim, fatores de ordem interna (o movimento dos companheiros, o fracionamento gremial pelas divisões do trabalho, a sucessão da mestria em razão da hereditariedade, o pouco progresso técnico-criativo pelo desinteresse dos artífices, em ensinar, e dos aprendizes, em aprender), de ordem externa e natureza econômica (surgimento da máquina, conseqüente industrialização e demanda de mão-de-obra não especializada) e doutrinas político-filosóficas (princípios do liberalismo e do racionalismo) levaram as corporações à decadência e ao desaparecimento.

Importante ressaltar a inexistência de consenso quanto a constituírem, as corporações, o embrião dos sindicatos, relevando o entendimento de Mozart Victor Russomano:¹⁵⁸

¹⁵⁶ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. p. 500.

¹⁵⁷ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 71.

¹⁵⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 24.

Em que pesem as divergências e oposições existentes a propósito do tema, sempre entendemos que a corporação medieval não é a célula-mater do moderno sindicalismo e esse é, hoje em dia, o pensamento dominante. A corporação era uma associação de produtores e, portanto, no máximo, poderia fazer pensar nas modernas entidades de classe que reúnem os empresários ou, até mesmo, no sindicato patronal. Onde se poderá - com as devidas cautelas e dentro de uma perspectiva vaga, quiçá um pouco nebulosa - encontrar a raiz mais profunda do moderno sindicalismo é, ao revés, naquele momento em que a corporação se divide em duas partes. Então, sim, na verdade, pela primeira vez na História, verificamos um fato que se assemelha ao sindicalismo contemporâneo, embora dele se diversifique por tantas e tão conhecidas razões: surgiram, naquela ocasião, e isso jamais ocorrera antes, em oposição, em um paralelismo característico, entidades representativas, de produtores e de trabalhadores. Ambas se puseram frente a frente, em nome de interesses opostos. A luta de classes, a partir daí, começou a ser deflagrada através de organizações representativas dos contendores, como na era moderna do sindicalismo. A semelhança, nesse ponto, é evidente e, na verdade, se pode admitir - com as mencionadas cautelas - que daí ao sindicalismo era uma questão, apenas, de tempo. A História o comprovou.

A Idade Moderna, marcada pela Revolução Industrial e pela questão social dela advinda, ensejou mudanças significativas na sociedade da época, com repercussões no mundo do trabalho.

Com efeito, foram as mazelas impostas pelo processo desencadeado pela Revolução Industrial e as precárias condições a que os trabalhadores foram conduzidos, maculados na sua essência humana e na sua dignidade, que fizeram nascer a proteção jurídica hábil à defesa dos trabalhadores diante da opressão do capital.

Este fenômeno foi responsável pelo processo de urbanização da sociedade, com os reflexos socialmente verificados em tópico anterior. O que se enfatiza, neste momento, é a consequência deste processo, no campo das relações trabalhistas, e, especialmente, no âmbito coletivo. Propiciou-se, por meio da concentração dos operários nas cidades, a formação de laços de solidariedade entre os trabalhadores. Submetidos a condições subumanas e precárias de trabalho, puderam constatar que seus descontentamentos eram comuns e que a defesa contra a opressão capitalista era necessária “o que pode ser bem designado como consciência coletiva, na verdade consciência coletiva da força de seu conjunto”, como bem descreve José Augusto Rodrigues Pinto.¹⁵⁹

¹⁵⁹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 37.

A aproximação dos trabalhadores foi determinante no surgimento do ramo interno coletivo do Direito do Trabalho e do sindicato, como expõe Ronaldo Lima dos Santos:¹⁶⁰

Embasados em doutrinas políticas e sociais e agindo em busca de melhoria das condições de vida e de trabalho, os trabalhadores coalizavam-se para a defesa conjunta dos seus interesses, a princípio em sociedades secretas, de resistência, de socorro mútuo etc. E após, em associações mais permanentes e estáveis, específicas para a defesa dos seus interesses profissionais: os sindicatos.

O berço do sindicalismo foi a Inglaterra, onde, em 1720, formaram-se associações de trabalhadores, denominadas *trade unions*, com o intuito de reivindicar melhores salários e condições de trabalho. Robert Owen, empresário considerado o pai da legislação trabalhista, foi figura importante no desenvolvimento dos sindicatos. Segundo Arnaldo Süssekind,¹⁶¹ por implementar diversas medidas de proteção ao trabalho em sua fábrica de tecidos, participar na propositura de leis de proteção aos trabalhadores e incentivar a agremiação dos operários em sindicatos. Ainda, sob inspiração de Owen foi fundada, em 1833, a “União Nacional Consolidada.”¹⁶²

A partir do surgimento e progresso inicial do movimento associativista, que não se verificou exatamente no mesmo período nos diversos países, seguiram-se épocas, também em períodos diversos, em que o associativismo ora foi repellido e reprimido, ora foi permitido, ora foi admitido. A doutrina jus laboral aponta, ao tratar da evolução do sindicalismo, para a ocorrência de três fases (embora sistematizem-na de formas distintas): fase de proibição, fase de tolerância e fase de reconhecimento.

O pensamento liberal, fruto da Revolução Francesa de 1789, condenou a formação de qualquer tipo de associações ou corpos intermediários na sociedade, por representar ameaça à liberdade e manifestação da vontade do indivíduo em suas relações contratuais, inclusive de trabalho. Essa doutrina possibilitou a extinção das corporações, através da Lei *Chapelier*, já mencionada anteriormente, e foi

¹⁶⁰ SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas**: Acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. São Paulo: LTr, 2003. p. 34.

¹⁶¹ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional**. p. 9.

¹⁶² Esta Confederação Sindical reuniu milhares de trabalhadores e comandou o movimento “Cartismo”, com finalidades de conquistar direitos políticos e sociais, expostos numa Carta elaborada entre 1837 e 1838 pelo movimento sindical.

responsável pela repressão das coalizões profissionais do movimento sindical retardando a criação de associações pelos operários da indústria. Esta influência pode ser verificada no Código Penal de Napoleão, de 1810, que punia a associação de trabalhadores, conforme ressalta Sergio Pinto Martins.¹⁶³ Na Grã-Bretanha, a jurisprudência da *Common Law*, declarou contrário ao interesse público todo o pacto limitativo da liberdade de comércio individual; na Inglaterra, os *Combinations Acts*, de 1799 e 1800, consideraram as coalizões de trabalhadores como delito, o que também ocorreu na Itália, com o Códice Penale Sardo, de 1890. O *Shermann Act*, de 1890, nos Estados Unidos da América também restringiu as associações.

Assim, sucessivamente, foram se propagando as leis proibitivas de associações de trabalhadores e empregadores em todo o mundo, até que a nova realidade social, sob a égide dos princípios fundamentais do liberalismo, mormente a liberdade de trabalho e da indústria e a não intervenção estatal, fez nascer a segunda fase, de tolerância. Nesta, era suprimida a tipificação penal, embora não houvesse reconhecimento jurídico do direito das associações. Devido à nova realidade, tornou-se difícil impedir por completo as associações e as coalizações, a ponto de não poderem mais ser ignoradas pelo Estado, resultando na revogação, por diversos países, das leis que as proibiam. Por exemplo, as *Combinations Acts*, foram revogadas na Inglaterra, em 1824; na França em 1864; Alemanha, em 1869 e Itália, em 1889. Os demais países, nas palavras de Alfredo J. Ruprecht¹⁶⁴, “[...] lentamente y con renuencia, fueron adoptando igual actitud.”

E a esta fase de revogação de proibições, seguiu-se nova etapa, caracterizada pela edição de leis autorizadas das associações, denominada por Alberto J. Ruprecht de “*reconocimiento*”, tendo iniciado, nesta época, as relações entre sindicatos patronais e obreiros, negociando as condições de trabalho.¹⁶⁵

Os primeiros instrumentos jurídicos que consagraram o direito de constituição de associações profissionais, consolidando o sindicalismo, foram: na Inglaterra, a *Trade Unions Act*, em 1871; na França, em 1884, a lei de Waldeck-Rousseau, que revogou a Lei *Chapelier*, e nos Estados Unidos, em 1890 e 1914, com o *Shermann Act* e o *Clayton Act*, respectivamente.

¹⁶³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 699.

¹⁶⁴ RUPRECHT, Alfredo J. **Derecho Coletivo Del Trabajo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 33.

¹⁶⁵ RUPRECHT, Alfredo J. **Derecho Coletivo Del Trabajo**. p. 33.

A par do reconhecimento do direito de associação pelos diversos países, forçoso é afirmar que a sua inserção nas Constituições de diversos países delimita a consagração desse mesmo direito. Esta inserção coincide com o desenvolvimento do Constitucionalismo Social, inaugurado com a Constituição Mexicana de 1917, seguindo-se com a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919.

A maior parte dos países contemplam direitos coletivos em suas normas ápices, não havendo inclusão dos mesmos nas Constituições dos Estados Unidos da América e da Inglaterra.

Diversas declarações e normas internacionais também passaram a dar espaço ao direito de sindicalização em seus dispositivos, corroborando com a sua consolidação. Destacam-se, neste sentido, as Convenções números 11, 84 e 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1921, 1947 e 1948, respectivamente, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Complementando o contexto histórico do sindicalismo, impõe-se o breve exame da contemporaneidade, marcada pelo processo de globalização, que, ao determinar notado impacto no mundo do trabalho e nos processos de produção, é responsável por alterações também no âmbito do associativismo.

A globalização iniciou na década de oitenta, tratando-se de um processo ainda em desenvolvimento, consistente em uma verdadeira revolução tecnológica, decorrente das inúmeras inovações da informática, telemática e robotização, ensejando descentralização produtiva. Também é visível a expansão do setor de serviços, a intelectualização de parcela dos trabalhadores, o crescente número de trabalhadores no mercado informal, a terceirização e outras formas diferenciadas de trabalho, originando a precarização das relações de trabalho.

Para Amauri Mascaro Nascimento,¹⁶⁶ a globalização “não é um conceito jurídico, mas político, econômico e social, com reflexos no ordenamento jurídico” e, portanto, irradiando-se, inclusive, sobre o movimento sindical. Os efeitos desta globalização se percebem na liberalização da economia, que faz surgir a concorrência externa, a exigir maior produtividade das empresas, qualidade nos produtos e serviços, redução dos custos, propiciando o crescimento alarmante do desemprego. Segundo as palavras de Carlos Alberto Chiarelli:¹⁶⁷

¹⁶⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 65.

¹⁶⁷ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato: evolução e desafios**. p. 288.

A globalização seria a nova Revolução, com outras armas: mais sutis e contundentes; tão modificadoras e mais complexas. Mudam espaços e tratamentos sociais; mudam interesses e equações econômicas; mudam processos e resultados produtivos; mudam valores e conceitos culturais; mudam, enfim, vontades e poderes políticos. Mudam pessoas e instituições.

Diante destas mudanças, na economia mundial, surge no contexto laboral a flexibilização e a desregulamentação, assim como, no âmbito sindical, o fenômeno da descoletivização, também denominada de fragmentação. Esta descoletivização resulta do baixo percentual de filiação, da flexibilização do emprego, da informalidade, vale dizer, da dispersão dos trabalhadores. Cresce o individualismo em detrimento da consciência coletiva, impondo quebra dos vínculos de solidariedade que esteiam o fortalecimento do sindicato.

Nas palavras de Arião Sayão Romita¹⁶⁸

[...] a fragmentação resultante da introdução de relações de trabalho atípicas e precárias, que cria uma diversidade de ocupações até então desconhecidas, debilita o poder do sindicato. A antiga “comunhão de interesses” desaparece ante a atomização das atividades produzidas pelo teletrabalho, por novas formas de trabalho em domicílio, pelo trabalho informal.

O momento atual do movimento sindical, portanto, é de fragilização, devendo os efeitos desta ser enfrentados adiante, quando forem abordadas as questões relacionadas com a atuação do sindicato.

Conclui-se ressaltando que, desde o surgimento das primeiras manifestações associativas, transitando pela consolidação e pelo reconhecimento do sindicato como direito fundamental e até o atual momento, estiveram presentes as influências das concepções político-ideológicas de cada época e lugar.

2.4.3 Sindicato no Brasil

A partir do descobrimento (1500) e até a abolição da escravatura (1888),¹⁶⁹ em razão do regime escravocrata, não houve clima propício ao desenvolvimento do sindicalismo no Brasil. Não obstante, a doutrina especializada aponta a existência,

¹⁶⁸ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. p. 218.

¹⁶⁹ A Lei Áurea é, consoante salienta Mozart Victor Russomano, “[...] sem dúvida, muito embora quase ninguém tenha dito, a **lei trabalhista mais importante até hoje promulgada no Brasil**”.

mesmo antes da Independência, de confrarias, semelhantes às corporações de ofício. Neste sentido, afirma Mozart Victor Russomano:¹⁷⁰

Há vários elementos históricos que indicam terem sido organizadas no Brasil – antes da independência – confrarias, que possuíam natureza administrativa e fins religiosos e que se parecem confundir com as chamadas corporações, a que alude Jose Martins Catharino.

Consoante se verifica, assim como em outros países, as corporações precederam os sindicatos, e como naqueles, tiveram o mesmo fim.

Os reflexos do liberalismo europeu, que suprimiu as corporações por considerá-las organismos contrários aos cânones da liberdade individual proclamada pela Revolução Francesa de 1789, acabaram por influenciar a extinção das corporações brasileiras, por meio da Constituição Imperial de 1824, que assegurou a liberdade de trabalho e facultou de forma implícita o direito de associação.

Mesmo não havendo, no período do Império, desenvolvimento industrial compatível com o desenvolvimento do sindicalismo, colhem-se da doutrina especializada, evidências da formação de Ligas Operárias, com vista à defesa de interesses dos operários e outras associações com fins beneficentes e assistenciais, constituindo as ligas, nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento,¹⁷¹ “as primeiras associações sindicais”. Destacam-se a Liga Operária, (1870), a Liga Operária de Socorros Mútuos, (1872) e a Sociedade Cooperativa Beneficente Paulista (1896).

Ainda segundo a lição de Amauri Mascaro Nascimento:¹⁷²

São traços do início do movimento sindical brasileiro a liberdade dessas associações, criadas sem restrições, quanto ao seu número e funções; a influência étnica que sofreram, agrupando pessoas da mesma nacionalidade [...]; a diversidade de critérios de representação, coexistindo a representação da profissão e a de um setor de atividade econômica; o assistencialismo, previdenciário, de mutualidade e de socorros; a instabilidade [...]; e a centralização em grau superior, uma vez que um sindicato da capital podia ser uma central para diversos sindicatos de cidades do interior.

Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição Republicana, em 1891, inaugura-se nova fase, ressaltando-se a inclusão, como

¹⁷⁰ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 29-30.

¹⁷¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 79.

¹⁷² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 79.

garantia fundamental às aspirações sindicais, o direito reunião e de associação, embora não tenha sido, como salienta José Augusto Rodrigues Pinto,¹⁷³

[...] pródiga em preceitos fundamentais ou programáticos de amparo ao crescimento do Direito do Trabalho. Afinal, a libertação dos escravos não poderia mudar o *establishment* anterior em três anos, nem o país reverteria em lapso tão curto sua economia, embora já houvesse ensaios de industrialização desde a segunda metade do século XIX.

A disposição constitucional mencionada possibilitou uma abertura para organização de sindicatos. As duas primeiras normas jurídicas a respeito de sindicatos foram o Decreto n. 979, de 06 de janeiro de 1903, sobre sindicatos rurais; e o Decreto n. 1.637, de 05 de janeiro de 1907, sobre sindicatos urbanos. Também a partir de 1903, conforme assinala Amauri Mascaro Nascimento,¹⁷⁴ foi generalizada a palavra sindicato.

Instaurada a República Nova, nascida do movimento político vitorioso em 1930, liderado por Getúlio Vargas, inicia-se uma das fases mais evolutivas do Direito do Trabalho e de grandes alterações. Predominou, então, o corporativismo e o intervencionismo estatal. O Estado passou a manter o controle do movimento operário e a regulamentação da atividade sindical. Em 1931 é promulgado o Decreto n. 19.770, de 19 de março, considerado, segundo Mozart Victor Russomano,¹⁷⁵ “a primeira lei sindical brasileira”. Devido à intenção de transformar o sindicato em pessoa de direito público, retirando-o da esfera privada, este decreto, tinha sua fundamentação voltada para a unicidade sindical.

Segundo as palavras de José Augusto Rodrigues Pinto:¹⁷⁶

Tal processo, virtuoso mas inegavelmente artificial, nos legou um sindicalismo frágil, porque dependente do Poder. Dele resultou um Direito Coletivo de importância secundária, pois, assumindo o Estado a figura de protetor do hipossuficiente econômico, toda a ênfase do regramento das relações de trabalho subordinado foi descarregada no campo do Direito Individual [...].

A partir da promulgação deste Decreto, muitas cartas foram concedidas aos sindicatos de trabalhadores e aos sindicatos de empresários.

¹⁷³ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 56.

¹⁷⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 79

¹⁷⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 32.

¹⁷⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 63.

Novos atos legislativos sobre a organização sindical sobrevieram e, a partir da Constituição de 1934, restabeleceu-se a pluralidade sindical, tendo o Decreto n. 24.694, de 12 de julho de 1934, limitado ao máximo de três sindicatos representativos da mesma categoria, na mesma base territorial, o que acabava por reduzir o número de sindicatos.

A Carta Ditatorial de 1937, inspirada no sistema corporativista italiano por meio da Carta Del Lavoro, propiciou o retorno do princípio da unicidade e aumentou o intervencionismo estatal nos sindicatos.

Não obstante, esta política intervencionista fez com que surgissem também muitas medidas legislativas em matéria sindical, como por exemplo, o Decreto-lei n. 2.377, de 08 de julho de 1940, que criou o imposto sindical e, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho, mantendo o sistema sindical com os componentes corporativistas e intervencionistas.

Com a redemocratização do país, em 1946, a nova Constituição Federal, conquanto tenha revogado o sistema totalitário anterior e restabelecido o direito de greve, não promoveu alteração quanto à organização sindical, mantendo-se, como salienta Mozart Victor Russomano,¹⁷⁷

[...] incólume e sucessivamente, pelas Constituições de 1967 e 1969, para, em 1988, na redemocratização do país, permanecer de pé – surpresa das surpresas! – graças à norma expressa do art. 8º, inciso II.

Ressalta-se que durante o regime militar o Estado fez com que os sindicatos se apresentassem de forma mais assistencialista, ou seja, sem reivindicações. A legislação corporativista e a rigidez da unidade sindical, não davam margem jurídica para a constituição de centrais sindicais. Todavia, com o tempo e, criadas à margem, da lei, surgiram como forma de organização de grande representatividade do movimento operário. Segundo expõe José Augusto Rodrigues Pinto:¹⁷⁸

[...] essas centrais foram constituídas, à *forfait* da vontade e do consentimento dos governos militares, como símbolo da resistência ao regime político de 1964, e contribuíram bastante para dar densidade à representação dos Trabalhadores.

¹⁷⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 33.

¹⁷⁸ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 71.

Dessa forma, nasceu a primeira central sindical, denominada de Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT)¹⁷⁹; posteriormente a Central Única dos Trabalhadores (CUT); e a Força Sindical, as três mais importantes centrais atualmente em funcionamento no território nacional, segundo Mozart Victor Russomano¹⁸⁰, que explica:

[...] a circunstância de que as referidas centrais sindicais passaram a atuar, em todo o país, com força, energia, combatividade, de modo a que na sua esfera, exclusivamente nela, passou a existir um sindicalismo efetivo e brilhante. Desse modo, as centrais sindicais brasileiras, criadas à margem da lei, passaram a ser o que havia e há de mais representativo no nosso movimento operário.

A par da Constituição destas centrais sindicais, ocorreu o movimento de reação e de contestação dos sindicalistas contra o intervencionismo que se manifestava com o afastamento de diretorias, administração do sindicato pelo Ministério do Trabalho, prisões de dirigentes sindicais e outras limitações. Tal movimento reivindicatório se desenvolveu especialmente no Estado de São Paulo e, mais precisamente na região denominada ABC, formada por cidades industrializadas, onde, também no Brasil, fortalece-se a consciência coletiva e até mesmo mesclam-se ações sindical e política.

Ao finalizar este breve histórico do sindicalismo brasileiro, releva gizar que a Constituição Federal de 1988 conservou os traços estruturais da organização sindical, tendo, no entanto, avançado para, em consonância com o Estado Democrático de Direito nela instituído, incluir os direitos sociais, dentre eles os direitos dos trabalhadores e as disposições sobre o modelo sindical, como Direitos Fundamentais. Neste sentido, a manifestação de Gilberto Stürmer:¹⁸¹ “importante reiterar que os direitos sociais, dentre eles os direitos dos trabalhadores e as regras sindicais, estão na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez no âmbito dos Direitos e Garantias Fundamentais.”

¹⁷⁹ A CGT não existe mais, tendo se fundido com outras duas centrais e originado, em 2007, a União Geral de Trabalhadores (UGT).

¹⁸⁰ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 34-5.

¹⁸¹ STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical**: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 79.

As regras postas na Constituição¹⁸² apontam para um regime de liberdade de associação, com expressa vedação à intervenção estatal, mantida a unicidade sindical e o sistema confederativo, organizado por categorias, assegurada, ainda, a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho. É criada uma nova forma de custeio do sistema (Contribuição Confederativa).

É assegurada ao sindicato a prerrogativa na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, em questões judiciais ou administrativas; o direito de greve; e a participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas.

Ao estabelecer os direitos dos trabalhadores, o constituinte insere o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.¹⁸³

¹⁸² “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 assembléia 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 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.

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.”

“Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-los e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º Ao abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei”.

“Art. 11 Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregados”.

¹⁸³ “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”.

2.4.4 Regras e Princípios

O estudo da atuação do sindicato no âmbito do Direito Previdenciário remete à necessária, ainda que breve, análise da disciplina normativa das relações coletivas de trabalho, incluindo a legislação e os princípios.

A fonte primeira é a Constituição Federal, que contém, além de princípios gerais aplicáveis em todos os ramos do direito, princípios específicos disciplinadores da organização e da atuação dos entes coletivos, desenhando os contornos do sindicalismo, princípios estes que serão adiante explicitados. Assumem posição de destaque, neste cenário, os princípios que emanam dos direitos fundamentais positivados.

Além dos dispositivos constitucionais aplicáveis, a legislação consolidada (Consolidação das Leis do Trabalho)¹⁸⁴ e leis esparsas (diplomas legais isolados)¹⁸⁵, consistentes estas em leis ordinárias, decretos, medidas provisórias, leis delegadas, portarias e regulamentos, compõem o direito estatal. Incluem-se nesta normatização, aplicável de forma subsidiária, o direito comum.

Integram o elenco normativo das relações coletivas de trabalho, ainda, as sentenças normativas, as convenções coletivas, os acordos coletivos e os regulamentos de empresa.

Também os tratados internacionais de que o Brasil seja signatário e as convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pelo Brasil, compõem este conjunto normativo, destacando-se no âmbito do Mercosul, a Declaração Sociolaboral do Mercosul. Acrescem-se as declarações com conteúdo programático, orientadoras da produção legislativa e mesmo da atuação jurisdicional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Democrática Interamericana (atualização da Carta Internacional Americana de Garantias Sociais).

¹⁸⁴ As disposições da CLT pertinentes à organização sindical, assim como ao processo dos dissídios coletivos encontram-se, em parte, derogadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

¹⁸⁵ A Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973, que estatui normas para o trabalhador rural, e a Lei n. 8.984, de 7 de fevereiro de 1995, que trata da competência da Justiça do Trabalho para julgar dissídios originados em convenções coletivas de trabalho e acordos coletivos de trabalho, são exemplos de leis ordinárias em matéria de Direito Coletivo.

Como se observa, o modelo é de pluralidade de normas, passando-se, a seguir ao estudo mais específico quanto aos princípios que dão organicidade ao Direito Coletivo do Trabalho pátrio, face à relevância que assumem.

O perfil do sindicalismo brasileiro está traçado na Constituição vigente, que contém os princípios básicos do Direito Coletivo, ainda que de forma confusa e encerrando importantes contradições, conforme aponta a doutrina especializada.

Com efeito, nos arts. 8º a 11 da Carta, estão consagrados os princípios da liberdade sindical – liberdade de associação, liberdade de organização do sindicato e liberdade individual de filiação ao sindicato –, da participação obrigatória nas negociações coletivas, da representação ou substituição processual para defender interesses das categorias, da representação de empregados em empresas de grande porte, da participação de empregados e empregadores junto a órgãos públicos. Ali se constata, ainda, a manutenção da contribuição sindical obrigatória e da unicidade contratual, princípios que não se afeiçoam à liberdade sindical, embora seja esta, ao lado da autonomia privada coletiva, marca significativa do sindicalismo esboçado no texto da Constituição.

Sobre este panorama, manifesta-se José Augusto Rodrigues Pinto,¹⁸⁶ afirmando que a Constituição de 1988, embora encerrando contradições como as acima apontadas, é um divisor de águas, surgindo uma nova etapa na evolução do sindicalismo pátrio,

cujo conteúdo passa pela aquisição da maturidade dos organismos sindicais, que dará os rumos do próprio direito coletivo e pelas propostas que encaminhará para a solução das novas confrontações de interesses grupais dentro da Revolução Tecnológica.

Analisando o sindicalismo desenhado pela Constituição de 1988, também Mozart Victor Russomano¹⁸⁷ aponta contradições, afirmando que o art. 8º

visa a estabelecer um regime de efetiva *democracia sindical*: proclama a liberdade de associação (*caput*): proíbe autorizações prévias do Estado para a fundação de Sindicatos, com plena autonomia das entidades de classe (inciso I); concede ao sindicato amplo poder de representação (inciso III); enfatiza a atuação sindical no mundo fascinante das negociações coletivas (inciso VI), e assim por diante.

¹⁸⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 73.

¹⁸⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 33.

Acresce o autor¹⁸⁸:

As boas intenções do constituinte, através do diploma de 5 outubro de 1988, esbarra, entretanto, em duas normas obsoletas adotadas sob o aguilhão do *lobby* do sindicalismo oficial, que sempre amamentou os *pelegos* do operariado brasileiro, e que estão em frontal desacordo com a *democracia sindical* esboçada no aludido preceito: a) *unicidade sindical* (inciso II); b) *contribuição sindical* (antigo imposto sindical, fonte de sucessivos escândalos) correspondente a um dia de serviço por ano, paga por todos os trabalhadores, associados ou não do sindicato (inciso IV); CLT, arts. 578 e segs.), que não é *imposta*, mas *admitida* pelo Constituinte.

A incompatibilidade apontada pelos doutrinadores citados é acompanhada por outros tantos doutrinadores, destacando-se o pensamento de Gilberto Stürmer, que, ao discorrer sobre a liberdade sindical enquanto “princípio de direito fundamental” no ordenamento constitucional pátrio, afirma que: “Assim, mais uma vez, embora a Convenção 87 da Organização Internacional do trabalho esteja plenamente adaptada ao princípio de direito fundamental de liberdade, o direito interno não o faz.”¹⁸⁹

A conclusão do autor decorre da permanência no ordenamento jurídico atual e mesmo nas regras que integram as propostas de reforma sindical, da unicidade sindical e da contribuição sindical obrigatória.

Para Amauri Mascaro Nascimento,¹⁹⁰ em que pesem os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, “não há como situá-la no plano da liberdade sindical: veda mais de um sindicato, da mesma categoria, na mesma base territorial. Seria um marco no sentido da autonomia coletiva se não cometesse esse pecado”.

É no princípio da liberdade sindical que se fundamenta o sindicalismo, o que decorre das suas origens e das suas finalidades. Neste sentido, a lição de José Augusto Rodrigues Pinto:¹⁹¹ “Daí se associarem, inevitavelmente, o sentimento da liberdade do trabalhador com a essência da liberdade do sindicato”.

Gino Giugni,¹⁹² ao comentar o conteúdo do primeiro parágrafo do art. 39 da Constituição Italiana, que consagra a organização sindical livre, afirma que a liberdade sindical é “O princípio jurídico fundamental no qual se baseia o atual

¹⁸⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 33-4.

¹⁸⁹ STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical**: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. p. 141.

¹⁹⁰ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 127.

¹⁹¹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 77.

¹⁹² GIUGNI, Gino; CURZIO Pietro; GAROFALO, Mario Giovanni. **Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 1991. p. 46.

sistema de relações industriais”. Este princípio se contrapõe ao sistema de controle rígido pelo “Estado”, sendo, no dizer de José Augusto Rodrigues Pinto, fundamento válido, mas frágil, devendo ser reforçado por idéias complementares, também estruturais, para alcançar a efetividade do sindicalismo.¹⁹³

O autor por último mencionado associa estas idéias ao que denomina princípios convergentes-complementares, cuja integração assegura que o princípio da liberdade saia do plano das idéias para o universo das relações concretas. Utiliza-se da expressão “princípios sustentadores do sindicalismo” para representar este conjunto de princípios.

José Augusto Rodrigues Pinto¹⁹⁴ divide tais princípios em “princípios convergentes de configuração individual, porque dirigidos à pessoa do trabalhador [...] e outros, de configuração coletiva, porque voltados para a coletividade de trabalhadores que, organizada, dá lugar à noção de categoria”.

Afirma que os princípios complementares de configuração individual são: a liberdade de trabalhar e a liberdade de filiar-se (com freqüência tratada de liberdade de filiação); e que os princípios complementares de configuração coletiva são: liberdade de associar-se, liberdade de organizar-se, liberdade de administrar-se e liberdade de atuar.

O princípio da liberdade de trabalhar respeita à autodeterminação do trabalhador, que possui direito de escolher sua atividade, para quem realizá-la e as respectivas condições. Já o princípio da liberdade de filiação assegura ao trabalhador o livre arbítrio de organizar-se frente aos seus patrões, para que suas prerrogativas como ser social sejam reconhecidas; diz com a possibilidade de integrar-se, assim o querendo, para que estas prerrogativas sejam respeitadas.

Sobre a sindicalização livre, assim se manifesta Mozart Victor Russomano:¹⁹⁵

Para o trabalhador, a liberdade individual não se reduz às garantias outorgadas, pela ordem jurídica, a todos os cidadãos e, particularmente, à liberdade de trabalho. Abrange, igualmente, o direito de associar-se no sindicato, aos seus companheiros de ofício ou profissão.

¹⁹³ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 78.

¹⁹⁴ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 78.

¹⁹⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 66.

A noção de livre sindicalização, para este autor¹⁹⁶ “alcança, também, a prerrogativa do sindicato de se aliar a outros sindicatos congêneres, constituindo federações e confederações, em planos sucessivos e ascendentes”.

O princípio da liberdade de associar-se é “o direito de reunião e organização de associação capaz de representar o grupo na defesa de seus interesses homogêneos.”¹⁹⁷ Trata-se de um dos mais decisivos princípios complementares, segundo José Augusto Rodrigues Pinto,¹⁹⁸ que salienta a incoerência da Constituição de 1988, segundo a qual os trabalhadores brasileiros dispõem de ampla liberdade associativa, afirmando: “Tão ampla, entretanto, quanto enganosa, em virtude dos obstáculos que continuam erguidos ao seu livre arbítrio para organizar a associação que a Lei Maior lhes reconhece como garantia irrestrita”.

Tal crítica vincula-se ao princípio complementar da liberdade de organizar-se, que “significa para a categoria a mesma autodeterminação que a liberdade de trabalhar significa para o trabalhador, individualmente.”¹⁹⁹ Quanto a esta liberdade, está assegurada na Constituição vigente, ao impedir que a lei exija autorização do Estado para a fundação de um sindicato, bem como ao vedar a interferência e intervenção do Poder Público na organização sindical (inciso I do art. 8º). Todavia, consoante o autor,²⁰⁰

[...] nosso constituinte ficou na exata metade do caminho: libertou o sindicato brasileiro da autorização estatal para funcionar, mas não o libertou da unicidade sindical, o que é uma forma, ainda que menor, de cercear a liberdade de escolha do trabalhador, quanto aos seus rumos associativos.

Esta referência decorre da vedação contida no inciso II do art. 8º da Constituição, quanto à criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial.

Para Amauri Mascaro Nascimento,²⁰¹ a liberdade de organização envolve a questão da unicidade ou da pluralidade sindical e o problema da “escolha dos critérios de representação sindical pelos representados, aos quais competirá decidir

¹⁹⁶ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 66.

¹⁹⁷ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 83.

¹⁹⁸ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 85.

¹⁹⁹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 86.

²⁰⁰ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 86.

²⁰¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 146.

se querem um sindicato por setor da indústria, por categoria, por profissão ou se querem um sindicato local, por empresa estadual ou nacional”.

Este autor²⁰² ressalta

[...] que é restritivo da liberdade sindical um sistema legal que proíbe a criação de mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial, uma vez que a autonomia sindical tem como premissa o direito da livre criação de entidades sindicais, em qualquer grau ou de qualquer tipo, de acordo com a iniciativa dos próprios interessados.

Agrega a noção de que “o ordenamento jurídico que não faculta às pessoas decidir pela entidade que querem que as represente é, sem dúvida, autoritário e com fortíssimos traços restritivos da liberdade sindical.”²⁰³

Quanto ao princípio da liberdade de administração, ou seja, o princípio da autonomia administrativa, está assegurado na Constituição (art. 8º, inciso I), respeitando à gestão da entidade. José Augusto Rodrigues Pinto²⁰⁴ discorre sobre o modelo corporativista adotado pela Consolidação as Leis do Trabalho, ensejador de minucioso controle e fiscalização, afirmando que:

todo o aparato intervencionista mencionado se choca, hoje, de frente, com a disposição do artigo 8º, II, da Constituição Federal vigente, quando considera ‘vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical’. Logo, todas as regras da legislação ordinária mencionadas pouco acima perderam a vigência, por desatenderem ao princípio da recepção pela norma constitucional.

Esta circunstância remete a matéria pertinente à estruturação dos cargos diretivos, eleições, gestão administrativa e financeira aos estatutos, diante do que José Augusto Rodrigues Pinto²⁰⁵ denomina “vácuo de regulamentação mínima”.

Aponta o autor²⁰⁶, ainda, a contradição do texto constitucional, por entender que a liberdade sindical “compreende a observância do binômio formado por liberdade e responsabilidade financeiras”.

Mozart Victor Russomano,²⁰⁷ ao enfrentar a questão da autonomia sindical, para ele aspecto da liberdade sindical, afirma:

²⁰² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 154.

²⁰³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 154.

²⁰⁴ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 92.

²⁰⁵ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 92.

²⁰⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 93.

²⁰⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 70.

Ninguém pode negar – pela importância do sindicalismo, como um dos fenômenos principais da vida nacional – que o Estado tem o direito de exercer vigilância e de impor disciplina na vida sindical. Não lhe reconhecemos, porém, fora desses limites, o direito de intervir, a seu talante, na vida interna das associações profissionais.

O princípio da liberdade de atuar ou liberdade de atuação, segundo José Augusto Rodrigues Pinto, não enseja dúvida quanto às atividades que se amoldam aos fins a que se destinam os sindicatos. Afirma²⁰⁸ que estas atividades constam da legislação ordinária, sendo elas “as de estudo e defesa de interesses da categoria”. Com efeito, o art. 511 da CLT²⁰⁹ é explícito quanto aos fins da associação²¹⁰.

Sustenta o autor²¹¹ a irrestrita “liberdade de movimentos” para desenvolver aquelas atividades, assim como outras

que completem a atuação sindical em favor do bem-estar dos integrantes da categoria, a exemplo da assistencial (saúde, auxílios financeiros, consultorias jurídicas), do mesmo modo que a destinada a incrementar a convivência social, por meio da recreação e do incentivo cultural.

Discorre, ainda, sobre a atuação política do sindicato, concluindo, neste aspecto, que o sindicato deve eximir-se do exercício de atividade política partidária, entendendo que a lei não deve conter restrições ao relacionamento do agir sindical com a satisfação de metas de natureza política.

Quanto à atuação política do sindicato, Mozart Victor Russomano igualmente a admite, tomada a expressão política no seu sentido amplo, excluída, portanto, a política partidária.²¹²

Acresça-se que outros doutrinadores preconizam a exclusão das interferências políticas partidárias da atuação sindical, a exemplo de Enoque Ribeiro dos Santos.²¹³

²⁰⁸ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 94.

²⁰⁹ “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”.

²¹⁰ Até o advento da Constituição Federal de 1988, e de acordo com o art. 512 da CLT, somente as associações profissionais constituídas para os fins e na forma do art. 511, registradas conforme o art. 558 da CLT, poderiam ser reconhecidas como sindicatos. Esta disposição não foi recepcionada pelo art. 8º da Constituição vigente.

²¹¹ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 94.

²¹² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 128.

²¹³ SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Fundamentos do Direito Coletivo do Trabalho – Fundamentos do Direito Coletivo do Trabalho**: nos Estados Unidos da América, na União Européia, no Mercosul e a Experiência Brasileira. p. 191.

A par deste elenco de princípios, que assegura a existência e a atuação do sindicato, releva dizer que o princípio da autonomia coletiva privada e o princípio da intervenção obrigatória do sindicato nas negociações coletivas ocupam espaço fundamental no âmbito do Direito Coletivo do Trabalho.

A concepção de autonomia coletiva dos particulares é fundamento da negociação coletiva. Para Amauri Mascaro Nascimento:²¹⁴

A autonomia coletiva favorece o direito à livre negociação, a transferência de poder normativo do Estado para a ordem sindical-profissional, o poder, dos grupos sociais, de auto-elaboração da regra jurídica, a tutela sindical no lugar da estatal, distinguindo, entre os direitos, aqueles que devem ser protegidos pela lei e aqueles que podem ser negociados pelos sindicatos.

A autonomia coletiva pressupõe uma ordem sindical livre, afastada do controle do Estado. Consiste em um poder que é reconhecido a grupos de pessoas para regerem seus interesses coletivos, independentemente da intervenção do Poder Público e prevalecendo estes sobre os interesses individuais.

Mozart Victor Russomano²¹⁵ afirma que ao lado da restrição da autonomia da vontade no que tange aos contratos individuais, “abre-se, através da negociação coletiva, larga janela ao Direito do Trabalho”. Refere-se, com certeza, à autonomia que é assegurada às partes nas relações coletivas de trabalho.

Quanto ao princípio da intervenção obrigatória do sindicato nas negociações coletivas, está expresso na Constituição Federal, no inciso VI do art. 8º, assim redigido: “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;”.

Esta exigência refere-se aos sindicatos de empregados e de empregadores, pois não há restrição no dispositivo constitucional.

A negociação coletiva, em logrando êxito, pode originar convenção coletiva de trabalho (art. 611, *caput*, da CLT) ou acordo coletivo de trabalho (art. 611, § 1º, da CLT). Esta dupla possibilidade enseja divergências quanto à obrigatoriedade da participação do sindicato, pois os acordos são feitos com as empresas, que podem fazer a negociação.

²¹⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 142.

²¹⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 51.

Amauri Mascaro Nascimento²¹⁶ entende ser obrigatória a participação dos dois sindicatos mesmo nas hipóteses de acordo coletivo de trabalho.

Mozart Victor Russomano,²¹⁷ comentando essa questão e considerando expressa previsão da CLT quanto à possibilidade de negociação direta (art. 617, *caput* e § 1º), não compartilha do entendimento de que tal disposição tivesse sido derogada pela Constituição,

pois entendemos que o art. 8º, inciso VI, da Constituição Federal, pela sua formulação e por sua natureza, não é *self executing*; ele carece de regulamentação por lei ordinária, que até hoje não existe. Desse modo, os preceitos consolidados a propósito do tema continuam íntegros e eficazes.

Prossegue a análise, afirmando que a obrigatoriedade da presença do sindicato na negociação não consiste apenas em exigir-se que este sempre tenha a iniciativa da negociação coletiva. Destaca que a norma constitucional “alcança, coativamente, também o próprio sindicato. Este não se poderá furtar – taxativa ou indiretamente – a atuar no *processus* da negociação, sob pena de faltar às suas obrigações fundamentais.”²¹⁸

Considerando a negociação coletiva como instrumento que assegura “a unidade e a força das categorias interessadas e chega à obtenção de melhores, justas e equilibradas condições de trabalho”²¹⁹, justifica-se a obrigatoriedade da sua intervenção nas negociações coletivas.

A relevância deste mecanismo tem ensejado amplo debate, inclusive no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho, em que se deliberou a ratificação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho,²²⁰ que regulamenta a negociação coletiva no serviço público. Já as Convenções n. 98 e n. 154 da OIT, que tratam da negociação, tendo como referência a liberdade de negociação, foram ratificadas pelo Brasil. Resta, como salienta Gilberto Stürmer,²²¹ seja ratificada a Convenção n. 87, que também traz em si a valorização da negociação.

²¹⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 396.

²¹⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 44.

²¹⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 44.

²¹⁹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 46.

²²⁰ Em 14.02.08, foi enviada pelo Presidente Lula mensagem ao Presidente da Câmara, pedindo que o Congresso Nacional ratifique a adesão do Brasil à Convenção n. 151. Disponível em <http://www.anamatra.org.br/noticias/noticias/ler_noticias.cfm?cod_conteudo=17726&descricao=noticias> Acesso em 19 de fev. de 2008.

²²¹ STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical**: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. p. 141.

2.5 Direito Previdenciário

Complementando as noções conceituais necessárias ao presente estudo, seguem-se considerações acerca do Direito Previdenciário, ramo do direito público que rege as atividades desenvolvidas pelo Estado no sentido de atender às profundas aspirações do homem no que tange à necessidade de segurança, a qual se contrasta com os riscos que possam comprometer o sustento que advém, prioritariamente, do produto da atividade laboral.

2.5.1 Conceito

A doutrina pátria especializada, em grande parte, não apresenta conceitos de direito previdenciário, o que se justifica em razão de ser ele parte de um sistema mais abrangente – seguridade social –, esta sim comumente conceituada.

Igualmente, a Previdência Social tem sido objeto de conceituação, do que é exemplo a apresentada por Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:²²²

A Previdência Social é, portanto, o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento. Eis a razão pela qual se dá o nome de seguro social ao vínculo estabelecido entre o segurado da Previdência e o ente segurador estatal.

Na doutrina de João Antônio G. Pereira Leite,²²³ encontra-se o conceito de Direito Previdenciário, assim enunciado: “[...] o Direito Previdenciário define-se como conjunto de normas e princípios destinados a disciplinar a prevenção e reparação dos riscos sociais, através da atividade do Estado.”

Trata-se de um sistema de proteção social hábil a assegurar a manutenção do trabalhador e de sua família, quando ele não pode trabalhar em razão de doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou velhice.

²²² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de ; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 57.

²²³ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 43.

Ainda que, nos limites do presente trabalho, os direitos previdenciários sejam objeto de estudo em relação aos trabalhadores empregados, é salutar o registro de que o sistema de proteção previdenciária abrange outras espécies de trabalhadores.

O Direito Previdenciário tem por objeto o estudo, a análise e a interpretação dos princípios e das regras constitucionais, legais e regulamentares relativas ao custeio da previdência social (uma das atuações da Seguridade Social, segundo o ordenamento jurídico pátrio), assim como dos princípios e regras pertinentes aos benefícios devidos aos beneficiários do sistema, abrangendo a gestão da previdência, sua estruturação e funcionamento, além de incluir o regramento da previdência privada.

O Direito Previdenciário é direito fundamental, classificado como direito fundamental de segunda dimensão, aspecto que será abordado no capítulo destinado ao estudo da realização dos direitos previdenciários, sendo ramo autônomo do direito, por possuir métodos próprios, objeto próprio, princípios próprios e leis específicas, ensejando farta doutrina e integrando currículos de universidades, inclusive em cursos de pós-graduação.

2.5.2 Evolução Histórica

A questão da previdência social também é fator que surge com a Revolução Industrial e a organização do trabalho. Como já verificado, é nesta época que iniciam as manifestações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e subsistência. E, dessa forma, surgem também as primeiras preocupações com a proteção previdenciária do trabalhador.

Os primeiros agrupamentos profissionais no antigo oriente (formados por hindus, hebreus e egípcios) poderiam ser apontados como antecedentes tanto do sindicalismo moderno quanto da previdência social. A relevância deste período reside nos colégios gregos e romanos, estes já mencionados em tópico anterior, destacando-se, no entanto, a sua importância para a previdência social, uma vez que estas instituições possuíam um caráter mutualista, mantendo um regime de ajuda recíproca entre seus membros.

Na Idade Média, segundo as palavras de João Ernesto Aragonés Vianna,²²⁴ constata-se a proliferação de instituições de proteção social, em regra organizações profissionais, que também tinham como objetivo ajuda mútua entre seus integrantes, o que impede falar de um esquema de proteção de cunho universal.

A fase que permeia a Idade Moderna é marcada pelas irmandades de socorro que sucedem aos grêmios e são, posteriormente, substituídas pelos montepios laicos subvencionados pelo Estado, restritos a atividades profissionais. Era a forma de proteção das necessidades sociais daquele tempo. Conforme descreve Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari,²²⁵

[...] o Estado Moderno, dentro da concepção liberal, limitava-se a assistir, inerte, às relações entre particulares, sem estabelecer normas de limitação à autonomia pessoal. Desse modo, a proteção ao trabalhador, até então voluntariamente feita por aqueles que se preocupavam com a dignidade humana, muitas vezes só existia sob forma de caridade.

Cabe destacar alguns marcos legislativos a respeito da assistência aos pobres, realizada pela intervenção estatal da época, limitada à prestação de benefícios assistenciais, ausente a noção de seguro. A Constituição de Gênova, em 1413, nomeava os “oficiais de misericórdia”, a fim de que arrecadassem e distribuíssem oferendas aos indigentes. Em 1437, em Frankfurt, também é regulada a assistência aos pobres, seguindo-se a França (Edito, de Francisco I, em 1536), a Alemanha (*Reichspolizeiordnung*, de Carlos V, em 1530), e, progressivamente estendendo-se para os outros países da Europa.

Em 1601, foi editada a Lei dos Pobres – *Poor Law Act* – I, na Inglaterra, constituindo-se de um programa de assistência social, para combater a miséria, por meio da igreja. João Ernesto Aragonés Vianna²²⁶ afirma que:

Com o objetivo de custear tais ações, foi instituída uma contribuição obrigatória. Veja-se que não estamos mais diante de uma simples associação mutualista, mas, de outra banda, de uma instituição com caráter universal.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, também é apontada pela doutrina como um marco da seguridade social, pois coincide com

²²⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 2006. p. 23.

²²⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 7. ed. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 36.

²²⁶ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 23.

uma mudança na concepção da proteção ao indivíduo, afirmando João Ernesto Aragonés Vianna²²⁷ que esta teria semeado “a idéia de universalização do sistema”. Trata-se do liberalismo político, influência de movimentos de trabalhadores que, segundo Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari²²⁸ “vai acarretar a deflagração da idéia de previdência social, pública, gerida pelo Estado, com participação de toda a sociedade”.

Assim, surge o Estado Contemporâneo como conseqüência da Revolução Industrial e de seus efeitos sociais já referidos em tópicos anteriores. Importa, apenas, destacar que o descontentamento e o antagonismo de interesses entre a burguesia e o proletariado, faz com que eclodam as convulsões sociais. Com isso o Estado é obrigado a passar da figura de mero espectador da atividade econômica e social, a fim de que fosse restabelecido um equilíbrio mínimo nas relações sociais.

Segundo Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari,²²⁹

[...] as revoltas operárias permaneceram por todo o século XIX, ocorrendo, de modo simultâneo e paulatino, um movimento de cada vez maior tolerância às causas operárias (cessação da proibição de coalizões entre trabalhadores, primeiras leis de proteção ao trabalhador), o que culminaria numa concepção diversa de Estado, a que se denominaria Estado Social, Estado de Bem-Estar, ou ainda, Estado Contemporâneo.

O Estado Social de Direito transfere parte das tarefas da sociedade civil ao Estado, com auxílio da ordem constitucional, assumindo os compromissos de organização da sociedade. Para Paulo Márcio Cruz,²³⁰ o Estado de Bem-Estar é “o sistema político-econômico que, mantendo um âmbito privado capitalista, encarrega o Estado de tarefas relativas à obtenção de condições sociais mínimas.”

Com o desenvolvimento do Estado Social de Direito, os direitos sociais são elevados ao plano dos direitos civis, passando a ser incluído nas Constituições pós-guerra, o caráter social, além do caráter político, já existente.

Dentro deste contexto, no ano de 1883 e seguintes, surge o primeiro sistema de seguro-social, com a obra de Otto Von Bismarck, na Alemanha. Este sistema,

²²⁷ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 23.

²²⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 7. ed. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 37.

²²⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 7. ed. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 34.

²³⁰ CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos Históricos, Políticos e Jurídicos da Seguridade Social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coords.). **Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2007. v.1, p. 29.

considerado pioneiro, envolvia, segundo relata João Ernesto Aragonés Vianna²³¹ “[...] seguro-doença, seguro de acidentes do trabalho, seguro de invalidez e proteção à velhice, mediante contribuição do Estado, dos empregados e dos empregadores, iniciando-se aí a tríplice forma de custeio, em prática até hoje.”

Em 1907 e em 1908, a Inglaterra promulga leis acerca da reparação de acidentes de trabalho e amparo à velhice,²³² e em 1911, outra lei tratando da cobertura à invalidez, à doença, à aposentadoria voluntária e à previsão de desemprego,²³³ tornando-se o país mais avançado em termos de legislação previdenciária.

No plano constitucional, a Constituição Mexicana, de 1917, foi a primeira a sistematizar um conjunto de direitos sociais, seguida pela Constituição de Weimar (Alemanha), em 1919.

Ainda no ano de 1919, é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com função de tratar de normas internacionais, tanto relativas ao trabalho, quanto à seguridade social.

Nos Estados Unidos, destaca-se o *Social Security Act*, de 1935, uma das medidas que inspiraram a doutrina do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, conhecida como *New Deal*, do Presidente Franklin Roosevelt, desenvolvida para superar a crise econômica de 1929, a qual provocou graves problemas nos Estados Unidos. Por meio destas medidas, o governo assumiu a responsabilidade pela segurança social geral.

Em 1941, o economista inglês Sir Wiliam Beveridge elaborou o Plano Beveridge, importante passo para a consolidação dos sistemas de seguridade social. Visava atender a toda sociedade e não apenas aos trabalhadores, buscando a idéia de universalidade da seguridade social, mantida a forma tríplice de custeio.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos também contemplou a seguridade social. Com efeito, estabelece:²³⁴

²³¹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 23.

²³² *Old Age Pensions Act* (1908), segundo notícia MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 4.

²³³ *National Insurance Act* (1911), conforme MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 4.

²³⁴ Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2008.

Art. 22: Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Ainda, determina:²³⁵

Art. 25, I - Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. [...].

No Brasil, o desenvolvimento histórico da Previdência Social é marcado por um grande número de leis e decretos, optando-se por registrar aqueles que, segundo consenso doutrinário, constituem verdadeiros marcos, assim como incluem-se as principais diretrizes inseridas nas diversas Constituições.

A Previdência Social teve origem em 1543, como previdência privada, quando, conforme João Ernesto Aragonés Vianna,²³⁶ “Braz Cubas criou um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos”, seguindo o modelo assistencialista verificado em outros países.

A primeira Constituição do Brasil, Constituição Imperial de 1824, preocupou-se com a assistência social por meio dos socorros públicos e, pelo Ato adicional de 1834 (sua única emenda), concedeu autonomia para as províncias, para legislar sobre as casas de socorro públicos.

Em 1835, foi fundada a primeira entidade privada de previdência do país, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL).²³⁷ A lei respectiva, conforme leciona Sergio Pinto Martins²³⁸, “Prevê um sistema típico do mutualismo (sistema por meio do qual várias pessoas se associam e vão se cotizando para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo)”. Acresce o autor²³⁹ que a Lei em questão “contém a maior parte dos institutos

²³⁵ Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2008.

²³⁶ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 25.

²³⁷ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 25.

²³⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 6.

²³⁹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 6.

jurídicos securitários existentes nas modernas legislações e foi concebido muito antes da Lei Eloy Chaves.”

A Carta de 1891, segundo noticia Sergio Pinto Martins,²⁴⁰ “determinou que a ‘aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação’ (art. 75).” Justifica-se a preocupação com o atendimento dos trabalhadores dos “serviços públicos”, por serem, à época, os trabalhadores urbanos, em sua maioria, funcionários públicos.

Seguindo a doutrina de João Antônio G. Pereira Leite,²⁴¹ encontram-se as linhas iniciais da previdência social brasileira em disposições legais sobre acidentes de trabalho, montepios e caixas de aposentadorias e pensões, embora afirme que

A lei de acidentes do trabalho, de 1919 (Lei n.º 3.724, de 15-01-1919), traduz atitude anti-individualista, mas limita-se, fundamentalmente, a consagrar a responsabilidade objetiva do empregador pela reparação das conseqüências do acidente.

Refere Sergio Pinto Martins que a Constituição de 1891 foi a primeira a conter a palavra “aposentadoria”, benefício que era “realmente dado”, pois não havia instituição de nenhuma fonte de contribuição para o financiamento de tal valor.²⁴²

Há consenso, no entanto, quanto a ter sido a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) o marco legislativo da Previdência nacional. Esta Lei, estendendo a previdência para a área privada, criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os trabalhadores das estradas de ferro, inaugurando a intervenção estatal na área da previdência, bem como “a estabilidade para os empregados de ferrovias, ao que parece como instrumento de regularidade do custeio das prestações devidas pelas caixas.”²⁴³ Segundo Daniel Machado da Rocha, ao comentar a Lei Eloy Chaves, a Previdência Social brasileira nasceu em um ambiente autoritário, que não propiciava significativa participação dos

²⁴⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde. p. 7.

²⁴¹ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 31.

²⁴² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 7.

²⁴³ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 30-1.

trabalhadores, cabendo, preponderantemente ao Estado, decidir sobre o emprego das reservas financeiras auferidas em regime de capitalização.²⁴⁴

As contribuições eram devidas e recolhidas pelas empresas, diretamente para as Caixas, sem participação do Estado, não se podendo cogitar de forma tríplice de custeio.²⁴⁵

Nesta fase e, mais precisamente a partir de 1930, foram criados Institutos de Aposentadoria e Pensões, ligados à profissão e não mais à empresa: IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos; IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes; IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários; IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas; entre outros.

A Constituição de 1934 foi a primeira que “previu a tríplice forma de custeio para a previdência, com contribuição obrigatória, constituindo relevante passo para a busca do equilíbrio financeiro do sistema” segundo expõe João Ernesto Aragonés Vianna.²⁴⁶ Releva registrar, como o faz Sergio Pinto Martins, que nesta Carta foi feita referência, “pela primeira vez, à expressão ‘previdência’, embora não adjetivasse de ‘social’.”²⁴⁷

A Constituição de 1937, outorgada pelo golpe de Estado, como justificativa para salvar o país do caos, trouxe alguns avanços na busca de uma reforma da Previdência Social, por meio da criação de uma única instituição, seguindo a influência dos Relatórios de Beveridge (que preconizavam estrutura unificada no que tange à administração e universal quanto aos benefícios), ou seja, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil – ISSB. Houve forte resistência por parte dos diversos grupos sociais e, apenas em 1945, o Presidente Getúlio Vargas baixa o Decreto-Lei n. 7.526, de 07 de maio, que, com sua deposição no mesmo ano, não foi regulamentado. Este Decreto, conhecido pelo nome de “Lei Orgânica dos Serviços

²⁴⁴ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 53.

²⁴⁵ João Ernesto Aragonés Vianna afirma que a forma de custeio era tríplice: trabalhadores, empresas e Estado. VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 26.

²⁴⁶ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 26.

²⁴⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 9.

Sociais”, como afirma Mozart Victor Russomano,²⁴⁸ representa, “no estudo histórico da Previdência Social de nosso país, tanto, ou mais, que a ‘Lei Elói Chaves’, de 1923.”

A Constituição de 1946 substituiu a expressão Seguro Social, por Previdência Social, mantém a tríplice contribuição e determina a obrigação do empregador de instituir seguro contra acidentes do trabalho. É consignada, pela primeira vez, a competência da União para legislar sobre matéria previdenciária, facultada aos Estados e Municípios a criação de regimes próprios para seus servidores.²⁴⁹

Várias tentativas de unificação da legislação existente sobre a Previdência Social se sucederam, mas apenas com o surgimento da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, é que se pode evidenciar a “maturidade” da Previdência Social, conforme as palavras de João Antônio G. Pereira Leite.²⁵⁰

A previdência social, com este diploma, atinge a maioridade, pois dele decorrem: a) a unificação do sistema de beneficiários; b) a unificação do sistema de custeio; c) a unificação e simplificação da estrutura administrativa; d) a extensão do campo de aplicação, filiando, como regra geral, todos os exercentes de atividade remunerada no território nacional, inclusive trabalhadores autônomos, trabalhadores avulsos, empregadores pessoas físicas e órgãos de pessoas jurídicas; e) a ampliação do número e natureza dos riscos cobertos e das prestações, ingressando na área da segurança social.

Segundo João Antonio G. Pereira Leite,²⁵¹ a fase de maior expressividade da Previdência Social se deu a partir de 1930 e o seu período de “formação” se alongou até 1960, com o advento da Lei Orgânica de Previdência Social. Acresce que, até então, o desenvolvimento se mostrava assistemático e anárquico.

Para Daniel Machado da Rocha, a multiplicidade de diplomas esparsos e, às vezes contraditórios, com regulamentações que não eram uniformes e que não obedeciam a princípios comuns, dificultava a concretização dos direitos previdenciários.²⁵²

²⁴⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino. 1967, v 1. p. 11.

²⁴⁹ Esta diretriz está inserida no texto da Constituição de 1988.

²⁵⁰ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 33-4.

²⁵¹ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 31.

²⁵² ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 51.

A ampliação do contingente de pessoas protegidas passou a ocorrer, tendo a Lei n. 4.214, de 02 de março de 1963, estendido a previdência para os trabalhadores rurais, em sistema assistencialista, executado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Esta proteção, segundo a doutrina de João Antônio Pereira Leite²⁵³ e Daniel Machado da Rocha,²⁵⁴ não chegou a ser inteiramente efetivada.

Neste período, cabe destacar, na esteira de João Antônio G. Pereira Leite, o Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966, que unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, criando o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, e a Lei n. 5.316, de 14 de setembro de 1967, que incorporou a reparação dos acidentes do trabalho à Previdência Social.²⁵⁵

A Emenda Constitucional n. 35, de 31 de março de 1965, conforme salientado por Sergio Pinto Martins, estabeleceu em parágrafo que acresceu ao art. 157, a seguinte determinação: “nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total”. Estava, assim, estabelecido o princípio da precedência da fonte de custeio.

A Constituição de 1967 não trouxe novidades em matéria previdenciária, mantendo as disposições anteriores e criando o seguro-desemprego. No entanto, como salientado por Daniel Machado da Rocha,²⁵⁶ “teve o mérito de, pela primeira vez, expressamente condicionar a intervenção econômica à obtenção de um fim: ‘a justiça social’ consubstanciada nos princípios enumerados no art. 157 [...]”.

Também a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, não inovou em matéria previdenciária.

Merecem referência, ainda, a Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971, e a Lei n. 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que incluíram, respectivamente, os rurais e os empregados domésticos à Previdência Social, que “passou a abranger

²⁵³ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 41.

²⁵⁴ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 65.

²⁵⁵ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 33-4.

²⁵⁶ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 68.

dois imensos contingentes de indivíduos que, embora exercessem atividade laboral, ficavam à margem do sistema.”²⁵⁷

Nova Consolidação das Leis da Previdência Social foi levada a efeito pelo Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976; e em 1977, é promulgada a Lei n. 6.435, de 15 de julho, reguladora da previdência complementar.

A Lei n. 6.439, de 01 de setembro de 1977, sem alterar os direitos assegurados, determinou a reorganização do modelo de previdência, criando o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), integrando as atribuições ligadas à previdência urbana e rural, a serem desenvolvidas por sete autarquias: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e Central de Medicamentos (CEME).

Em 1988, com a promulgação da Constituição vigente, a proteção social ganhou relevância, tendo sido disciplinadas de forma independente, as ordens social e econômica. Foi instituído um verdadeiro sistema de seguridade social, compreendendo ações de iniciativa da sociedade e dos Poderes Públicos, relacionadas com a previdência, saúde e assistência social, estabelecendo, como ressalta Sergio Pinto Martins,²⁵⁸ “nítida separação entre o Direito da Seguridade Social e o Direito do Trabalho” da Silva. Foi inserido no título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, um capítulo próprio aos direitos sociais, expressamente considerada a previdência como direito fundamental.

Segundo Daniel Machado da Rocha,²⁵⁹ exsurge a seguridade social:

[...] como elemento de relevância nuclear para o desenvolvimento e manutenção da dignidade da pessoa humana, sendo-lhe atribuída a tarefa hercúlea – ideal quase inatingível, mas o qual deve ser incessantemente perseguido – de garantir a todos um mínimo de bem-estar nas situações geradoras de necessidade.

²⁵⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 69.

²⁵⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 18.

²⁵⁹ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social**: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro. p. 73.

A Constituição consagrou, no Capítulo da Seguridade Social, seções específicas para a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, dispondo, no entanto, que elas devem se organizar na forma de um sistema, salientando-se que a saúde restou consagrada como um direito de todos, e não apenas dos segurados, como estabelecia o sistema anterior.

Foram detalhadas as regras de organização, gestão e financiamento do sistema e estabelecidos os princípios a serem observados.

Foi regrado o Regime Geral de Previdência Social, do qual são excluídos os servidores públicos civis, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público e os Membros do Tribunal de Contas da União, por possuírem regime próprio; mantido o seguro-desemprego como benefício previdenciário; equiparados os direitos dos trabalhadores rurais com os dos trabalhadores urbanos; e adotadas técnicas de seguro social – previdência social – e de seguro privado – previdência complementar.

Em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que substituiu o Instituto Nacional de Previdência Social e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, nas suas funções arrecadatória²⁶⁰ e de pagamento dos benefícios.

Em 1991, foram publicadas a Lei n. 8.212, de 24 de julho, e a Lei n. 8.213, de 24 de julho, tratando do custeio da seguridade e dos benefícios, respectivamente, legislação que sofreu diversas alterações até os dias atuais, em razão da edição de diversas leis, medidas provisórias e Emendas Constitucionais.

Entre as Emendas Constitucionais, destacam-se as Emendas n. 20, de 25 de dezembro de 1998 (promovendo modificações amplas no sistema de Previdência Social), n. 41, de 19 de dezembro de 2003 (introduzindo alterações profundas nos regimes próprios dos servidores públicos) e n. 47, de 05 de julho de 2005 (com ênfase nos regimes dos agentes públicos), todas elas responsáveis pela denominada Reforma da Previdência implementada no País.

Em síntese, é a evolução do sistema de proteção previdenciária, o qual, no Brasil, resultou em um amplo e complexo sistema normativo, o qual será adiante tratado.

²⁶⁰ A função arrecadatória está sendo atualmente exercida pela Receita Federal do Brasil, criada pela Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007, comumente denominada de “Super Receita”.

2.5.3 Regras e Princípios

A tutela das relações previdenciárias compreende um conjunto de regras e princípios constitucionais, legais e regulamentares, que abrangem o custeio da previdência social, sua organização, gestão e funcionamento, assim como os benefícios destinados aos beneficiários do sistema. Sendo o Direito Previdenciário classificado como direito público, as regras que regem as relações previdenciárias são todas provenientes da atividade legiferante do Estado.

A Constituição Federal, a par de outorgar status de direito fundamental à previdência social (art. 6º), regula a Seguridade Social, que é um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, dispondo sobre os princípios a que se submetem estes três ramos da Seguridade (art. 194, *caput* e parágrafo único) e sobre o seu financiamento (art. 195).²⁶¹

Especificamente quanto à Previdência, encontram-se na Constituição (arts. 201 e 202) as disposições sobre a organização em regimes (regime geral de previdência social, regimes de previdência de agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios e regime previdenciário complementar)²⁶², estabelecidos os respectivos critérios que devem nortear o sistema.

As relações previdenciárias são regidas por legislação própria, atualmente consolidada nas Leis n. 8.212 (denominada Lei Orgânica da Seguridade Social)²⁶³ e n. 8.213,²⁶⁴ acima mencionadas, que já sofreram diversas alterações, estando o Regulamento da Previdência Social em texto apenso ao Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999, igualmente modificado em razão de alterações legais.

Também os decretos legislativos, que colocam em vigor no território nacional os tratados, convenções e acordos internacionais, se incluem na normatização do Direito Previdenciário, assim como os atos administrativos. Tais documentos

²⁶¹ A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, e outras emendas posteriores promoveram alterações nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 em matéria de seguridade social.

²⁶² Existente, ainda, o regime dos militares das forças armadas, cuja regulamentação consta de Lei Ordinária, consoante determinação contida no art. 142, X, da Constituição Federal.

²⁶³ A Lei n. 8.212/91 dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio, além de dar outras providências.

²⁶⁴ A Lei n. 8.213/91 dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

internacionais dos quais seja parte o Brasil e versem matéria previdenciária devem ser interpretados como lei especial, conforme previsão contida no art. 85-A da Lei n. 8.212/91. Merece destaque a Declaração Sociolaboral do Mercosul.

Quanto aos atos administrativos, afirmam Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:²⁶⁵

[...] são fontes formais do Direito Previdenciário: o decreto regulamentador das Leis de Custeio e Benefícios – atualmente, Decreto n.º 3.048/99; as portarias, instruções normativas e ordens de serviço do Ministério da Previdência Social, as resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social e do Conselho de Recursos da Previdência Social; as instruções normativas, ordens de serviço e resoluções expedidas pelo INSS; os pareceres normativos emitidos pelos órgãos internos. Há que se dizer, por relevante, que tais atos são fontes formais na medida em que não contrariem dispositivos constitucionais ou legais, ou seja, desde que se limitem a efetivamente regulamentar, em forma mais minudente, os preceitos preexistentes.

No contexto legislativo, cabe salientar a publicação das leis complementares n. 108 e n. 109, datadas de 29 de maio de 2001, dispondo sobre as entidades fechadas de previdência complementar dos entes públicos e sobre a Lei Básica da Previdência Complementar, respectivamente. Merecem destaque, ainda, a Lei n. 9.477, de 24 de julho de 1997, que institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual,²⁶⁶ e a Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999, responsável pela criação do denominado “fator previdenciário”.²⁶⁷

Conforme se verifica, o Direito Previdenciário sofre notada influência do Direito Constitucional, pois, além dos princípios gerais aplicáveis em todos os ramos do direito, na Constituição estão inseridos princípios específicos orientadores da Seguridade Social, que inclui a Previdência, relevando o fato de tratar-se esta de um direito fundamental e vincular-se, estreitamente, com a dignidade da pessoa humana.

²⁶⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 7. ed. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 95.

²⁶⁶ Prevê a possibilidade de instituição de fundos com recursos do trabalhador ou do empregador, a serem geridos por instituições financeiras ou por sociedades seguradoras, com autorização da SUSEP e fiscalização do Banco Central. Como afirma Sergio Pinto Martins em sua obra **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 287, “Trata-se mais de uma espécie de aplicação financeira programada do que de previdência privada.”

²⁶⁷ Em substituição à exigência de idade mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência, foi introduzida uma nova fórmula de cálculo que considera a idade do segurado, o tempo e contribuição e a expectativa de sobrevivência.

Face à relevância que assumem os princípios, constitucionais ou não, serão sistematizados a seguir.

2.5.3.1 Princípios de Direito Previdenciário

A doutrina não é unânime quanto à enumeração dos princípios do Direito Previdenciário, não havendo, no entanto, divergência quanto à admissão da solidariedade social como princípio fundamental do seguro social, ocupando ela, nas palavras de Wladimir Novaes Martinez²⁶⁸ “posição nuclear”, distinguindo-se dos demais princípios, “sobrepairando como diretriz superior”.

A Previdência Social é basicamente estruturada na solidariedade, na medida que o sistema consiste em um seguro coletivo, de natureza obrigatória, que tem por fim a proteção social, baseando-se na contributividade de algumas pessoas para o benefício de outras, não havendo uma exata proporcionalidade entre os valores de contribuição e os valores auferidos com os benefícios.

Seguindo a doutrina de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari,²⁶⁹ os princípios fundantes do Direito Previdenciário são: princípio da solidariedade, princípio da vedação ao retrocesso social e princípio da proteção ao hipossuficiente, os quais serão examinados a seguir.

2.5.3.1.1 Princípio da Solidariedade

A subsistência de um sistema previdenciário repousa na necessária participação dos membros da sociedade, que devem responder aos anseios do homem não apenas como um trabalhador, mas como um ser digno de segurança.

²⁶⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1995. p. 76.

²⁶⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 7. ed. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 108-109.

Segundo Daniel Machado da Rocha,²⁷⁰ “[...] a solidariedade previdenciária legitima-se na idéia de que, além de direitos e liberdades, os indivíduos também têm deveres para com a comunidade na qual estão inseridos [...]”. A noção aqui é de participação, quotização entre os agentes vinculados ao trabalho para propiciar a adequada proteção a todo o grupo.

Acerca do significado deste princípio, destaca-se a doutrina de Wladimir Novaes Martinez,²⁷¹ que o conceitua como

[...] contribuição pecuniária de uns em favor de outros beneficiários, no espaço e no tempo, conforme a capacidade contributiva dos diferentes níveis da clientela de protegidos, de oferecerem e a necessidade de receberem.

Como já referido, a execução das ações que formam, no seu conjunto, a Seguridade Social, incluindo a Previdência, é descentralizada e democrática, para ela concorrendo, além do Estado, diversos seguimentos da sociedade. Esta forma de organização entrelaça-se com o valor solidariedade.

Portanto, na medida que as pessoas contribuem em favor da sociedade, estão contribuindo para a sustentação do indivíduo inserido nesta mesma sociedade. Reconhecendo as desigualdades existentes, busca-se através da solidariedade um equilíbrio social.

2.5.3.1.2 Princípio da Vedação do Retrocesso Social

O princípio da vedação ao retrocesso social consiste na segurança de que não haverá redução de direitos fundamentais já implementados. Diz respeito à

²⁷⁰ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 135.

²⁷¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. p. 93.

necessidade de garantir-se o mínimo existencial e à proibição de reduzir o elenco dos direitos sociais.

Estando o Estado Democrático de Direito fundamentado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, consoante art. 1º da Constituição Federal²⁷², e visando, conforme art. 3º da Carta Magna²⁷³, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção do bem de todos, não é viável admitir, mormente quando se trata de direito previdenciário, qualquer redução ou supressão de garantias.

A temática dos direitos fundamentais está centrada, consoante a doutrina especializada, em manter a proteção já concretizada, que coloca como núcleo essencial e intangível a dignidade da pessoa humana.

2.5.3.1.3 Princípio da Proteção ao Hipossuficiente

O princípio da proteção ao hipossuficiente consiste em assegurar que as normas contidas no sistema de proteção social estejam voltadas prioritariamente ao operário, ao trabalhador.

Colhe-se da doutrina de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:²⁷⁴

Na relação jurídica existente entre o indivíduo trabalhador e o Estado, em que este fornece àquele as prestações de caráter social, não há razão para gerar proteção ao sujeito passivo – como, certas vezes, acontece em matéria de discussões jurídicas sobre o direito dos beneficiários do sistema a determinado reajuste ou revisão de renda mensal, por dubiedade de interpretação da norma.

Este princípio encontra equivalente no âmbito do Direito do Trabalho, em que o caráter protecionista das normas assegura a máxima, *in dubio pro misero*, também designada *in dubio pro operário*. Cabe ao intérprete buscar, entre várias

²⁷² Art. 1º [...] “II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana;”.

²⁷³ Art. 3º [...] “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

²⁷⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 109.

formulações possíveis, a que melhor irá atender a função social da norma. A proteção ao hipossuficiente justifica-se pela inequívoca condição de inferioridade em que, em regra, encontra-se o trabalhador, seja diante do empregador ou mesmo diante do Estado.

2.5.3.2 Princípios Constitucionais do Sistema Previdenciário

A Constituição Federal vigente, como já referido, não consagra princípios específicos para a Previdência Social, o que é facilmente compreendido quando se examina o texto constitucional de forma integral.

O direito à Previdência está inserido no art. 6º da Carta, que define os direitos sociais. Ali, entre outros, constam, também, o direito à saúde e o direito à assistência aos desamparados.

Estes direitos devem ser assegurados e as ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, a tanto destinadas, compreendem, no seu conjunto integrado, a seguridade social²⁷⁵, cuja organização e financiamento está regulada nos arts. 194 e 195 da Constituição Federal, como antes mencionado. A disciplina da Seguridade Social está inserida no Título VIII da Constituição Federal, Ordem Social, que tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Os princípios constitucionais em matéria previdenciária, extraem-se daqueles princípios que o legislador constituinte fixou e que devem reger a Seguridade Social, explicitados no parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal²⁷⁶.

²⁷⁵ “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

²⁷⁶ “Art. 194. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I – universalidade da cobertura e do atendimento;
II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
V – eqüidade na forma de participação no custeio;
VI – diversidade da base de financiamento;
VII – caráter democrático e descentralização da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

Antes de arrolar tais princípios, releva registrar que eles estão repetidos no texto da Lei n. 8.212/91, que estabelece o Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social, no seu art. 1º (que dispõe sobre a Seguridade como um todo) e, em parte, no art. 3º da mesma Lei (que dispõe sobre os princípios e diretrizes a serem obedecidos na organização da Previdência Social). São, também, repetidos, de forma parcial, no art. 1º Lei n. 8.213/91, que trata do Plano de Benefícios da Previdência Social.

2.5.3.2.1 Universalidade da Cobertura e do Atendimento

Este princípio objetiva uma proteção social alcançando todos os tipos de eventos, a fim de manter a subsistência de quem dela necessita. Todavia, este princípio comporta exceções, uma vez que o regime previdenciário, como regra, é contributivo, ou seja, só terão acesso aos benefícios aqueles que contribuirão.

Daniel Machado da Rocha, neste sentido, expõe que o campo de aplicação deste princípio seria exclusivamente subjetivo, abarcando apenas a clientela protegida. Segundo o autor:²⁷⁷

Trata-se de um princípio movido pela idéia de inclusão, tendo por desiderato tornar acessível a previdência a todos os exercentes de atividade remunerada – e também para aqueles que, mesmo não o fazendo, recolherem contribuições na forma da lei [...].

A universalidade do seguro social não significa a concessão de um direito igualitário para todos os que trabalham. Os benefícios concedidos, em regra, irão corresponder a uma proporção em relação à contribuição do beneficiário, pois a contrapartida, que para Sergio Pinto Martins²⁷⁸ também é um princípio da Previdência Social, é vital para a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema.

Wladimir Novaes Martinez²⁷⁹ diz ser a universalidade “[...] limitada no seguro social e praticamente ilimitada na seguridade social [...]”. Essa amplitude é

²⁷⁷ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 139.

²⁷⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 286.

²⁷⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. p. 104.

distingüida pelo objeto da seguridade social que visa tutelar toda sociedade, mesmo aqueles que não contribuem.

Sergio Pinto Martins²⁸⁰ esclarece: “Na Saúde, há universalidade no atendimento, pois todos têm direito a socorrer-se do sistema, independentemente do pagamento de contribuições, sendo direito da pessoa e dever do Estado (art. 196 da Constituição).”

2.5.3.2.2 Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais

Antes do advento das Leis n. 8.212/91 e n. 8.213/91, a Previdência Social possuía regimes distintos para os trabalhadores urbanos e rurais. Com a Constituição de 1988, determinou-se a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços, num regime único.

Para Sergio Pinto Martins,²⁸¹ trata-se de um desdobramento do princípio da igualdade, que também é por este autor incluído entre os princípios gerais aplicáveis à Seguridade Social, que abrangem a legalidade e o direito adquirido.²⁸²

O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, também estabelecido em relação aos direitos trabalhistas constantes do art. 7º da Constituição Federal, trata de uniformizar os benefícios destinados a trabalhadores urbanos e rurais, não significando, a equivalência, igualdade.

2.5.3.2.3 Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços

O princípio da seletividade impõe que o legislador, a partir da identificação das maiores carências sociais, estabeleça prioridades, a partir das quais serão selecionados os benefícios e serviços a serem oferecidos pelo sistema. Estes, por

²⁸⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 53.

²⁸¹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 53.

²⁸² MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 45.

sua vez, estão condicionados à capacidade financeira do caixa da Seguridade Social sendo, portanto, prestados partindo-se do requisito da essencialidade, ou seja, garantindo o que é mais necessário em primeiro lugar.

Por sua vez, a distributividade deve ser analisada no sentido da distribuição de renda. Segundo João Ernesto Aragonés Vianna,²⁸³ distributividade é “[...] uma forma de realizar a justiça distributiva, oferecendo maior proteção social justamente à camada da sociedade mais necessitada”. A distributividade parte do pressuposto de que cada um contribui conforme sua possibilidade e recebe de acordo com as necessidades.

Consoante afirma Sergio Pinto Martins,²⁸⁴ “O sistema visa à redução das desigualdades sociais e econômicas, mediante política de redistribuição de renda.” É instrumento, portanto, de justiça social.

2.5.3.2.4 Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios equivale ao princípio da intangibilidade do salário, ou seja, benefício concedido pela Previdência Social não poderá ter seu valor nominal reduzido. É certo que também o valor real do benefício merece ser assegurado, tendo em vista a necessidade de permitir a continuidade dos meios de sobrevivência, face ao caráter substitutivo da remuneração auferida pelo trabalhador. Como esclarece Daniel Machado da Rocha:²⁸⁵

O princípio da irredutibilidade dos benefícios ou da manutenção do valor real emerge como um mecanismo imprescindível para assegurar o efetivo funcionamento de um sistema de previdência ao longo do tempo – impondo a revisão periódica dessas prestações pela aplicação de reajustes que devem refletir a variação inflacionária, para que o acesso aos meios necessários para a sobrevivência dos beneficiários não seja sustada.

Neste sentido, o art. 201, § 4º, da Constituição Federal, referindo-se aos benefícios previdenciários, estabelece o reajustamento periódico.

²⁸³ VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. p. 27.

²⁸⁴ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde**. p. 54.

²⁸⁵ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 166.

No que tange ao valor do benefício, cabe ressaltar, como o faz Sergio Pinto Martins,²⁸⁶ a orientação importante no sentido de que não pode ser inferior a um salário mínimo, consoante estabelece o art. 2º da Lei n. 8.213/91, em seu inciso VI: “valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo.”

Assim como o trabalhador em atividade não pode receber salário inferior ao salário mínimo, o valor do benefício previdenciário que lhe seja alcançado também precisa observar este limite, como forma de assegurar o atendimento das necessidades básicas do segurado e de sua família.

2.5.3.2.5 Eqüidade na forma de Participação no Custeio

Este princípio trata da participação do contribuinte conforme sua possibilidade de contribuição. Busca-se garantir a proteção social do hipossuficiente, exigindo deste, a contribuição equivalente ao seu poder aquisitivo. Aqui também se evidencia um desdobramento do princípio da igualdade.

Assim observa-se que a Lei n. 8.212/91 define alíquotas diferenciadas para os contribuintes empregado, empregado doméstico e avulso, segundo seus salários-de-contribuição, em atenção às respectivas condições de contribuir. Já a contribuição empresarial tende a ser fixada em percentual maior, devido à melhor capacidade contributiva.

2.5.3.2.6 Diversidade da Base de Financiamento

Este princípio significa que a Seguridade Social é custeada por várias fontes. O *caput* do art. 195 da Constituição Federal externa o princípio da solidariedade

²⁸⁶ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência social – Saúde. p. 287.

contributiva, ao estabelecer que a seguridade social será financiada por toda a sociedade.

Sergio Pinto Martins critica a expressão *diversidade de base de financiamento*, asseverando que o correto seria *diversidade de fontes de custeio*, porque o “objetivo não é financiar com juros e correção monetária as prestações do sistema, mas custeá-las.”²⁸⁷

A base de financiamento não se concentra em apenas uma fonte, estando constituída pelas contribuições das empresas (incidentes sobre a folha de salários e outros rendimentos pagos por serviços; sobre a receita e faturamento; e sobre o lucro), dos trabalhadores e demais segurados, além de outras, estabelecidas na própria Constituição Federal e também em lei.

2.5.3.2.7 Caráter Democrático e Descentralizado da Administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados

A gestão da Previdência, assim como de todo o Sistema de Seguridade Social, é pública, sendo descentralizada e democrática a execução das ações pertinentes. Cabem tais ações à União, Estados e Municípios, como se extrai do disposto no art. 195 da Constituição Federal. De outro lado, observa-se do contido no art. 194, VII, que a gestão é quadripartite, contando com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo em parte dos órgãos colegiados.²⁸⁸

Verifica-se, ainda, que esta forma quadripartite de gestão está presente nas demais vertentes da Seguridade Social, ou seja, Saúde e Assistência Social, cuja

²⁸⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do Trabalho, Assistência Social – Saúde. p. 57.

²⁸⁸ Os colegiados serão objeto de estudo em tópico específico do presente trabalho. São eles: Conselho Nacional da Previdência Social, Conselhos de Previdência Social, Conselho de Gestão da Previdência Complementar, Conselhos de Recursos da Previdência Social e Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social, com previsão e regulação em legislação infraconstitucional.

composição inclui órgãos colegiados, inclusive com participação de empregados, empregadores e aposentados, juntamente com os representantes do Governo.²⁸⁹

A questão pertinente à participação dos empregados em atividade, empregadores e aposentados, assim como a sua representação e atuação junto aos Conselhos da Previdência, tema central do presente trabalho, será enfrentada adiante, no tópico da organização e gestão da Previdência Social.

2.6 Vinculação das Normas Tutelares

A vinculação do trabalhador ao empregador atrai a incidência de um complexo normativo que é o Direito do Trabalho. Esta relação, todavia, também gera conseqüências no plano do Direito Previdenciário. Com efeito, enquanto o trabalhador executa suas atividades laborais, está sob a mira da proteção ínsita ao Direito do Trabalho. Quando se inviabiliza esta atividade, ainda assim persiste a necessidade de sobrevivência e passa o trabalhador a ser foco de outra gama de proteção, consistente no Direito Previdenciário.

Deve ser considerado que as relações de trabalho também são tuteladas no plano coletivo, em que se destaca a figura dos entes sindicais, representantes das categorias profissionais e patronais, despontando o universo de normas que formam o Direito Coletivo do Trabalho.

Em todas estas situações, está em evidência a dignidade da pessoa do trabalhador, tutelada pelo Direito, que deve ser visto como um sistema, dotado de coerência – para Norberto Bobbio²⁹⁰, “uma condição para a justiça do ordenamento” – cujas partes se inter-relacionam e se interpenetram, unificando-se em um eixo comum que lhe dá consistência e vida, qual seja, a Constituição.

A influência do Direito Constitucional no âmbito das relações individuais e coletivas de trabalho e das relações previdenciárias é visível, especialmente em razão da principiologia específica a elas atinentes, em grande parte insculpida no

²⁸⁹ Conselho Nacional de Saúde e Conselho Nacional de Assistência Social.

²⁹⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 113.

texto da Constituição, reforçando-se pela força normativa de que é dotada e pela sua indiscutível supremacia.

Não são raras as hipóteses em que fatos ocorridos na execução do contrato de trabalho repercutem no âmbito previdenciário e vice-versa. Exemplificativamente, cita-se a doença do trabalhador, ensejadora de afastamento com ônus para o empregador (primeiros 15 dias) e para a Previdência (a partir do 16º dia); a aposentadoria e suas polêmicas relações com a extinção do contrato de trabalho; e o acidente de trabalho, com inequívocas conseqüências no plano dos direitos previdenciários e no plano do direito do trabalho (reparações indenizatórias, garantia de emprego por 12 meses, etc).

A par destas circunstâncias, e considerando que o legislador assegura um mínimo de direitos, cuja ampliação pode ser alcançada mediante o exercício da negociação coletiva e, ainda, pela intervenção da Justiça do Trabalho, no exercício do seu poder normativo, é certo que as relações de direito individual e de direito coletivo se imiscuem com as relações previdenciárias e, de forma mais ampla, com as relações de seguridade social.

Neste sentido, o pensamento de César A. Carballo²⁹¹:

[...] La expansión del Derecho Del Trabajo pareciera forjar-se desde las iniciativas de agrupación y acción colectiva desplegadas por sectores de trabajadores – jurídicamente autónomos y económicamente dependientes –, quienes reproducen así los métodos sindicales para la promoción y defensa de sus intereses grupales. Em este escenario, La Seguridad Social será uno de los objetivos negociales de esta categoría de trabajadores, ora mediante el diálogo y la concertación social, ora a través de acuerdos colectivos celebrados com los beneficiários del servicio ejecutado em circunstancias de dependencia económica.

É de suma importância compreender estas imbricações das diferentes normas que tutelam as relações que se estabelecem entre o empregado, o empregador, os entes que os representam e o Estado, pois a atuação de destes agentes deve pautar-se pela visão sistemática do ordenamento jurídico²⁹², iluminada pelos valores máximos, consagrados na Constituição.

²⁹¹ CARBALLO, César A. Relaciones Entre Lo Individual, Lo Colectivo y La Seguridad Social. In: CONGRESO REGIONAL AMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, V, 2001, Lima – Perú. **Anais**. Lima – Perú: Sociedad Peruana de Derecho Del Trabajo y de La Seguridad Social, 2001. p. 415.

²⁹² Oportuna a lembrança do conceito de sistema jurídico apresentado por Juarez Freitas, para quem constitui “uma rede axiológica e hierarquizada topicamente de princípios fundamentais, de normas estritas (ou de regras) e de valores jurídicos cuja função é a de, evitando ou superando antinomia

Esta visão permite ampliar horizontes e, no que diz com o objeto principal de estudo, vislumbrar uma atuação dos entes sindicais com foco mais abrangente, vale dizer, não limitada à manutenção e conquista de direitos trabalhistas, mas voltada também para os direitos previdenciários, na busca de uma ampla proteção social.

em sentido amplo, dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição". FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 61.

3 ATUAÇÃO DO SINDICATO NA TUTELA DA DIGNIDADE DO TRABALHADOR MEDIANTE REALIZAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Direitos Previdenciários e sua Realização

A implementação dos direitos positivados pelo ordenamento jurídico e a sua realização consiste em árdua e relevante missão do Estado e da sociedade em seu conjunto. Mesmo quando se trata dos direitos fundamentais, constitucionalmente e amplamente reconhecidos, a tarefa da concretização depende, como afirma Norberto Bobbio,²⁹³ de “pôr as condições para uma mais ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados.”

Sabe-se que o primeiro passo para essa realização é a crença de que ela constitui meta desejável, o que, por certo, não é suficiente, na medida que a efetivação sofre o influxo de uma série de fatores que devem merecer a atenção de governantes e governados.

O exame da previdência social como direito fundamental e sua relevância social e econômica antecede, nesta parte da presente pesquisa, a análise da forma de organização e de gestão da Previdência Social no modelo delineado pela Constituição e explicitado na legislação infraconstitucional. A partir deste traçado, examinar-se-á a atuação do Estado e da sociedade na realização dos direitos previdenciários, com ênfase à atuação do sindicato e demais entidades que compõem a estrutura sindical brasileira (formalmente e de fato).

3.1.1 Direito Fundamental à Previdência

Há uma íntima relação entre a seguridade social e os direitos fundamentais, uma vez que todos os direitos relacionados à seguridade social, entre eles o Direito Previdenciário, são indispensáveis à perfectibilização da dignidade da pessoa humana.

²⁹³ Bobbio, Norberto. **A Era dos Direitos.** p. 43.

Identifica-se a seguridade social, sistema que inclui a previdência, como espécie de direito social, vale dizer, direito fundamental.

A Constituição Federal, a par de delinear, no art. 6º, a previdência como direito social, introduziu, no art. 194, antes mencionado, a noção de seguridade social, apontando para um sistema de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, que visa assegurar saúde, assistência social e previdência. Todos estes direitos são essenciais à concretização do bem-estar e da justiça social, que estão consagrados, como já afirmado anteriormente, constituindo os alicerces da sociedade livre, justa e solidária, isenta de pobreza, de marginalização e desigualdades, tudo em consonância com os objetivos do Estado e, mais, diretamente relacionado com a dignidade da pessoa humana.

Afirma João de Lima Teixeira Filho.²⁹⁴

El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social constituyen técnicas modernas de construir la justicia social y la paz social. Se entrelazan de tal modo que, entre una y otra área, existe no solo una vinculación sino una relación de dependência.

Segue o autor, manifestando o entendimento de que é necessária uma ação coordenada dos governantes, no sentido de planificar políticas de trabalho e de seguridade hábeis à concretização da justiça e da paz sociais.

O acolhimento do direto à previdência social como direito fundamental, na Constituição Federal, está, nas palavras de Daniel Machado da Rocha, em consonância com a tendência internacional de reconhecimento de sua valorização, desencadeada a partir do processo de intervenção estatal plasmado no *Welfare State*, que “determinou a adoção de políticas específicas de previdência [...]”.²⁹⁵

O texto da Constituição contempla, em relação à Previdência Social, um rico detalhamento, consubstanciando, nos arts. 201 e 202 um quadro normativo abrangente e minucioso, a propiciar imediata aplicabilidade, independentemente de intervenção legislativa e, ainda, resguardado pela previsão que lhe outorga o status

²⁹⁴ TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Relaciones entre El Derecho Individual, El Derecho Coletivo y La Seguridad Social. In: CONGRESSO REGIONAL AMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, V, 2001, Lima – Perú. **Anais**. Lima – Peru: Sociedad Peruana de Derecho Del Trabajo y de La Seguridad Social, 2001. p. 433.

²⁹⁵ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p. 111.

de “cláusula pétrea”, insculpida no art. 60º: [...] “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV – os direitos e garantias individuais.”

Desta forma, o direito à previdência, em sua essência, por estar assegurado constitucionalmente, está imantado às alterações que, de alguma forma, possam atingir à dignidade da pessoa humana, da qual decorre o direito subjetivo à sua proteção e a legitimação dos indivíduos para exigí-la ao Estado, na medida que este é o garantidor do pleno desenvolvimento humano, mormente em uma sociedade estatuída como Estado Democrático de Direito.

O direito à previdência pode ser classificado como direito prestacional, também podendo atuar como direito negativo. Neste aspecto, e considerando a variada gama de posições jurídico-fundamentais complexas, decorrentes da disciplina conferida a esse direito, afirma Daniel Machado da Rocha²⁹⁶:

O direito à previdência social atuará como direito negativo, por exemplo, quando servir para impedir que práticas administrativas, ou mesmo alterações legislativas, desconsiderem aquilo que já se incorporou ao patrimônio previdenciário dos segurados; por sua vez, será direito prestacional quando estivermos em face de uma situação de necessidade social que produza o dever de atuação protetiva da entidade de previdência.

Salienta-se que, a despeito de serem os direitos sociais considerados pela majoritária doutrina como fundamentais, mencionando-se neste sentido o pensamento de R. Alexy e Ingo Wolfgang Sarlet, esta posição é, por vezes, contraposta²⁹⁷. Como menciona J. J. Gomes Canotilho, diferentemente dos direitos de liberdade, os direitos sociais têm um custo; requerem disponibilidades financeiras do Estado para sua implementação, situação que critica, ao afirmar que: “Um direito social sob ‘reserva dos cofres cheios’ equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica”.²⁹⁸ Este pensamento se equivale ao da parte da doutrina alemã que adota a reserva do possível. Os direitos sociais assim considerados não gerariam pretensão a prestações do Estado, submetendo-se à existência de possibilidades orçamentárias.

²⁹⁶ ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. p.115.

²⁹⁷ No Brasil, Ricardo Lobo Torres, cujo pensamento é bastante conhecido tem a posição no sentido de que os direitos sociais estariam subordinados a reservas orçamentárias, não ensejando que eles possam ser exigidos ao Estado.

²⁹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 481.

Conquanto o direito previdenciário esteja atrelado ao custeio, tem-se que isto não lhe retira a natureza de direito fundamental, a qual, gize-se, no ordenamento jurídico pátrio decorre do texto constitucional, que consagra os valores eleitos pela sociedade. Com efeito, o sistema previdenciário está plasmado em uma organização técnica e atuarial, a partir das contribuições compulsórias dos segurados e de outras fontes, que deve servir ao atendimento dos benefícios e serviços instituídos aos trabalhadores e seus dependentes, para enfrentamento dos riscos sociais.

Não obstante, é certo que a previsão do direito na Constituição, assim como na legislação infraconstitucional, não tem, como afirma Ingo Wolfgang Sarlet²⁹⁹, “o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que, fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a sua concretização”, sendo necessária uma verdadeira e eficiente política de direitos fundamentais.

Não há dúvida do elevado significado do direito à previdência para a sociedade, para o empregador e para o empregado, como de resto a todos os trabalhadores. Se o trabalho prestado responde pela sobrevivência digna, e se a dignidade é essência, a manutenção desta quando o trabalho não é possível, em razão de idade, doença, incapacidade ou outro infortúnio, precisa estar assegurada.

Esta relevância evidencia a fundamentalidade material do direito à previdência, enquanto a fundamentalidade formal está reconhecida expressamente no já mencionado art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

O papel essencial da previdência social, consistente na manutenção de um padrão mínimo de existência do ser humano, revela-se nos momentos em que os cidadãos se vêem, por contingências previsíveis ou não, afastados do seu trabalho e, em consequência, privados da fonte de renda que lhes proporciona a sobrevivência.

Inegável, assim, a vinculação entre o direito à previdência social e a dignidade da pessoa humana, a robustecer a tese da sua consideração como direito fundamental.

²⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 372.

3.1.2 Relevância Social e Econômica

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária, mandamento constitucional (art. 3º), pressupõe a observância dos fundamentos da República Federativa do Brasil, estabelecidos no art. 1º da Constituição Federal de 1988, entre os quais sobressaem a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (incisos II, III e IV). Pressupõe, também, ações que se compatibilizem com os princípios orientadores da ordem social (art. 193) e da ordem econômica e financeira (art. 170), ambas fundadas na valorização do trabalho, na dignidade, no bem-estar e na justiça social.

Neste cenário, e sob a orientação destes valores, insere-se a previdência social, cujos princípios (antes examinados) também estão escritos na Constituição, merecendo destaque a sua gestão democrática e com a participação de trabalhadores e empregadores, assim como o seu financiamento, que cabe a toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos públicos e contribuições de diversas espécies (art. 195, *caput*, e incisos I a IV).

Depreende-se, assim, que a Previdência Social assume relevância não apenas para a sociedade como um todo, mas, em destaque, para os empregadores e os empregados, beneficiários diretos do sistema, como adiante se demonstra.

Quanto à relevância social, sobreleva a solidariedade enquanto princípio estruturante da Previdência³⁰⁰. A solidariedade entre os membros da sociedade e a noção de bem-estar apontam para ações coletivas, que envolvem todos os segmentos da sociedade e que permitem, pela quotização de cada indivíduo em benefício de todos, repartir parte do rendimento do trabalho para custear, juntamente com outras fontes, o sistema previdenciário.

Estando o sistema previdenciário consagrado no ordenamento jurídico pátrio fundado na compulsoriedade das contribuições instituídas e na obrigatoriedade da filiação, pode-se afirmar que a solidariedade, neste caso, está garantida pelo legislador.

³⁰⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. p. 76.

Nas palavras de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:³⁰¹

É dizer, na ordem jurídica interna vigente, ter-se o regime de solidariedade social garantido pela cobrança compulsória de contribuições sociais, de indivíduos segurados e não segurados do regime previdenciário, bem como de pessoas jurídicas.

Esta noção de solidariedade é essencial e indissociável das questões previdenciárias, lembrando-se as palavras de Wladimir Novaes Martinez³⁰²: “Ausente a solidariedade será impossível organizar a Previdência Social”.

A manutenção de um eficiente sistema de proteção previdenciária é fator essencial ao desenvolvimento social e econômico das nações, salientando-se que as questões previdenciárias não podem ser tratadas e definidas com meros instrumentos técnicos, pois envolvem, não raro, situações dramáticas, vinculadas com a sobrevivência do homem e com sua dignidade.

É certo que a prestação dos benefícios e serviços compreendidos no regime de previdência de que se está a tratar enseja custos, os quais são suportados por toda sociedade, o que impõe seja a busca de soluções para as questões previdenciárias norteadas por ações cautelosas de todos os envolvidos, em harmonia com a totalidade dos princípios já citados e que iluminam este ramo do Direito, acrescentando-se a necessidade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial³⁰³, como previsto no art. 201 da Constituição.

O essencial é vislumbrar a relevância para a sociedade e buscar, tanto quanto possível, a efetivação do direito previdenciário, pois, repita-se é ele um direito fundamental, não sendo suficiente o reconhecimento constitucional. É necessário observar o princípio da “máxima efetividade”, formulado por J. J. Gomes Canotilho:³⁰⁴ “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. Prossegue o autor,³⁰⁵ dispondo sobre o alcance do princípio:

É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e, embora a sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito

³⁰¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. p. 115.

³⁰² MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. p. 76.

³⁰³ Atuária é a ciência do seguro, da avaliação dos riscos e do cálculo dos prêmios. Em previdência social, critérios atuariais respeitam ao equilíbrio entre os valores de contribuições e de benefícios.

³⁰⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 1224.

³⁰⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 1224.

dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).

É necessário, pois, que as possibilidades de prestação dos benefícios e serviços sejam mantidas a longo prazo, para o que a política implementada pelo Estado e contando com a participação de toda a sociedade deve estar voltada. Segundo as palavras de Helmuth Schwartz, ³⁰⁶ “A Previdência Social é um pacto de gerações. Existe a relação contributiva individual, mas a Previdência não se resume a isso. É um seguro social, um contrato entre gerações”.

Com efeito, a par de outras contribuições obrigatórias, o núcleo do sistema consiste em exigir-se, aos trabalhadores em atividade e seus empregadores, contribuições que financiem e assegurem os benefícios devidos aos aposentados. O financiamento do sistema compete a toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos públicos e contribuições de diversas espécies (art. 195, *caput*, e incisos I a IV).

Especificamente quanto à importância da previdência para o empregador, ressalta-se que toda atividade empresarial, seja na indústria, comércio, prestação de serviços, etc, objetiva a lucratividade. Entre os diversos fatores que contribuem para tal fim, destaca-se o trabalho humano, indissociável desta atividade.

Assim, a segurança do trabalhador, no sentido de estar protegido contra os infortúnios também é do interesse do empregador. Importa a este que aqueles que lhe asseguram a mão-de-obra necessária à consecução de seus objetivos e concretização de seu empreendimento estejam amparados por um sistema de previdência.

Constata-se que a integração do trabalhador à empresa que o contrata é reforçada pelo vínculo previdenciário, que se forma automaticamente e independentemente da vontade das partes, revelando-se nesta vinculação a presença da solidariedade, consagrada no ordenamento constitucional brasileiro.

Com efeito, é previsão constitucional, como já referido, a participação de toda a sociedade no financiamento, assim como a ampla participação na gestão e administração, o que inclui a classe empregadora e seus legítimos representantes.

³⁰⁶ Manifestação de Helmuth Schwartz, Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, em audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, sobre o Fórum Nacional da Previdência. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/agprev/agprev_mostraNoticia.asp?Id=28176&ATVD=1&xBotao=1> Acesso em: 13 de fev 2008.

Em que pese as fontes de custeio não sejam objeto específico deste trabalho, registra-se que as contribuições do empregador, estão previstas no inciso I do art. 195 da Constituição Federal, incluindo aquelas incidentes sobre a folha de salários e outros rendimentos pagos por serviços; sobre a receita e faturamento; e sobre o lucro.

A toda evidência, o cumprimento, pelo empregador, de sua função social, revelada pela formalização dos vínculos de emprego e concretizada pela satisfação das obrigações sociais, se por um lado beneficia o trabalhador com a certeza, de que estará amparado em eventual risco; por outro, este empregado, mais seguro, produzirá mais e melhor, fazendo com que este empregador, em tese, tenha maior competitividade.

É notória a importância da previdência para o empregado. Com efeito, constatou-se, ao discorrer sobre o trabalho, assim como sobre a condição em que se situa o trabalhador, especialmente quando ajusta com outrem a prestação de trabalho, subordinando-se e deixando-se dirigir, a importância de sua atividade laboral para a manutenção da vida e da dignidade.

O direito à vida digna, assegurado como garantia fundamental no ordenamento constitucional pátrio, requer, para sua concretização, bases materiais advindas, principalmente, das atividades laborais. Estas atividades e o produto delas são elementos indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Estas premissas denotam a importância e a necessidade de manutenção das fontes materiais de sustento do trabalhador, mesmo quando por algum evento, previsível ou não, seja inviabilizada sua atividade laborativa. Neste contexto, insere-se o direito à segurança, segurança contra os riscos que possam impedir o atendimento das necessidades básicas do homem.

Nas palavras de João Antônio G. Pereira Leite,³⁰⁷

O direito à segurança ou o direito a não sofrer necessidade se, por um lado, se enraíza (como o direito do trabalho) no direito à vida, por outro lado ultrapassa, em termos de valorização da pessoa humana, o rígido “quem não trabalha não come”.

³⁰⁷ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 47.

Enfatiza o autor³⁰⁸ que “instintiva ou racionalmente, os homens buscam formas coletivas de segurança, sobretudo em relação aos fatos que comprometem as bases materiais da vida”.

A segurança de que se cogita há de ser coletiva, pois é na coletividade que vive e se desenvolve o homem, sendo certo que este convívio lhe permite produzir e crescer, mas não impede as contingências inerentes à sua condição humana.

As formas coletivas de segurança compreendem, nas palavras de João Antônio G. Pereira Leite,³⁰⁹ “desde a assistência privada até a previdência social”.

A evolução do Direito Previdenciário e da própria noção de proteção, aponta para soluções diferentes, como beneficência e caridade entre os indivíduos, assistência prestada exclusivamente pelo Estado e previdência social. Os esforços individuais no sentido de proteção contra os infortúnios escapam ao conteúdo do presente trabalho, não sendo, sequer, alcançados pela realidade jurídica.

Em síntese, a consagração da previdência como direito do homem corresponde à necessidade de protegê-lo diante dos infortúnios que possam lhe comprometer a sobrevivência digna, com inequívocos reflexos sobre os demais indivíduos, o que justifica impor ao Estado e a toda sociedade a tarefa de prestar os benefícios previdenciários.

A proteção está restrita aos eventos legalmente previstos e que podem colocar os empregados e seus dependentes em situação de necessidade, por estar inviabilizada ou reduzida a sua subsistência.

As prestações abrangidas pelo Regime Geral de Previdência Social são de duas espécies: benefícios e serviços. Os benefícios correspondem a valores pagos em dinheiro aos segurados ou aos seus dependentes, enquanto os serviços são prestações de assistência e amparo dispensadas pela Previdência Social.

A Constituição Federal dispõe sobre os eventos cobertos pela Previdência, fixando alguns parâmetros e requisitos (art. 201 e seus parágrafos), estando o conjunto das prestações explicitado na Lei n. 8.213/91, como segue:

Art. 18. O Regime Geral da Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços: I – quanto ao segurado: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; c) aposentadoria por tempo de serviço; d) aposentadoria especial; e) auxílio-doença; f)

³⁰⁸ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 15.

³⁰⁹ LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. p. 15.

salário-família; g) salário-maternidade; h) auxílio-acidente; II – quanto ao dependente: a) pensão por morte; b) auxílio-reclusão; III – quanto ao segurado e dependente: a) revogado pela Lei n 9.032/95; b) serviço social; c) reabilitação profissional. § 1 - Somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, VI e VII do art. 11 desta Lei.

Consoante restrição contida na parte final do dispositivo legal acima, apenas os empregados, os trabalhadores avulsos e segurados especiais³¹⁰ podem ser beneficiários do auxílio-acidente.

Ainda no tocante aos interesses do empregado, cabe registrar a compulsoriedade da sua participação no sistema previdenciário. Não se trata de opção, estando consagrada, no *caput* do art. 201 da Constituição vigente,³¹¹ o caráter contributivo e a filiação obrigatória ao regime. Assim, responde ele, também, pelo financiamento do sistema, estando no inciso II do art. 195 da Constituição Federal, as contribuições do empregador. De forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos públicos e contribuições de diversas espécies (art. 195, *caput*, e incisos I a IV), incluindo-se a do trabalhador (inc. II).

3.1.3 Organização e Gestão da Previdência Social

Consoante as diretrizes fixadas na Constituição Federal, especialmente aquelas estabelecidas no art. 194, que dá os contornos da seguridade social brasileira, organiza-se o sistema de forma democrática e com administração descentralizada, sendo a gestão quadripartite, assegurada a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos de natureza colegiada.

A estrutura básica da Previdência Social é formada pelo Ministério da Previdência Social – MPS³¹², integrante da administração direta, Instituto Nacional

³¹⁰ Assim definidos no inciso VII: produtor, parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemblado, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

³¹¹ “Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e actuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]”.

³¹² Criado pela Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992, em substituição ao anterior Ministério da Previdência e Assistência Social.

do Seguro Social – INSS³¹³, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV e os Órgãos Colegiados.

O Ministério da Previdência Social é responsável pela formulação e gestão das políticas previdenciárias, relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compondo-se de diversas secretarias. Sua competência, definida em lei, abrange a previdência social e a previdência complementar.

O Instituto Nacional do Seguro Social é uma autarquia federal, que possui superintendências regionais, localizadas em nove Estados da Federação e Gerências Executivas em diversas cidades do País, conforme definição do Ministro da Previdência Social, constante da Portaria n. 1.438, de 18 de agosto de 2005. Tem as funções inerentes à concessão de benefícios e serviços previdenciários (inclusive os benefícios assistenciais devidos aos idosos e pessoas portadoras de deficiência ou de baixa renda) e à execução das atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador. Organiza-se sob a forma de uma presidência e diretorias, bem como unidades e órgãos descentralizados.

A função arrecadatória, que compreende a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 8.212/91³¹⁴, anteriormente atribuída ao Instituto Nacional do Seguro Social, passou a ser de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil, criada pela Lei n. 11.457/07, sendo o produto desta arrecadação de uso exclusivo para o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social é uma empresa pública constituída para processar o pagamento de benefícios

³¹³ A Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, autorizou a instituição do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, sendo criado pelo Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990.

³¹⁴ O art. 11 da Lei n. 8.212/91, dispõe sobre as receitas que, no âmbito federal, compõem o orçamento da Seguridade Social, que incluem, conforme inc. II, as contribuições sociais, entre as quais:

- a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) as dos empregadores domésticos;
- c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição [...].

previdenciários e o recolhimento das contribuições sociais das empresas e dos contribuintes individuais, bem como pela produção estatística e informações gerenciais e informatização de órgãos previdenciários, constando da Lei n. 11.457/07 autorização para que preste ao Ministério da Fazenda, os serviços necessários ao desempenho das atribuições abrangidas pela mesma lei (art. 40).

Os Órgãos Colegiados que integram a estrutura da Previdência Social são o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), os Conselhos de Previdência Social (CPSs), o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e o Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV).

O Conselho Nacional de Previdência Social, os Conselhos de Previdência Social e o Conselho de Recursos da Previdência Social são constituídos na forma quadripartite prevista no art. 194, parágrafo único, inc. VII, da Constituição, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo e em atenção à democratização e descentralização da administração, princípio consagrado constitucionalmente.

Abre-se, então, espaço para a presença das entidades sindicais, representantes de empregados e empregadores, que devem estar habilitadas a promover o diálogo necessário sobre a previdência.

Do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social não participam empregados e empregadores, mas o Conselho de Gestão da Previdência Complementar é constituído por representantes dos patrocinadores e instituidores de entidades fechadas de previdência complementar e das próprias entidades fechadas de previdência complementar, assim como dos participantes e assistidos de tais entidades, assegurada, assim, a participação da sociedade em tais colegiados, em atenção ao princípio antes referido.

A organização, funcionamento e competência destes Conselhos serão objeto de tópicos específicos, com ênfase àqueles em que possibilitada a participação dos sindicatos, face à pertinência maior com o objetivo principal da presente pesquisa.

3.1.3.1 Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS

O Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), com sede em Brasília, criado pela Lei n. 8.213/91, é órgão superior de deliberação colegiada, composto por seis representantes do Governo Federal; e nove representantes da sociedade civil, sendo: três representantes dos aposentados e pensionistas; três representantes dos trabalhadores em atividade; três representantes dos empregadores (art. 3º).

Atua no acompanhamento e na avaliação dos planos e programas que são realizados pela administração, relacionados com os serviços prestados. De acordo com a Resolução n. 1.212, de 10 de abril de 2002, que o regulamenta, tem como finalidade deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário, constando no art. 4º da Lei n. 8.213/91 suas competências, explicitadas no art. 2º da Resolução mencionada³¹⁵. Dentre estas, destacam-se: o

³¹⁵ “Art. 2º:” Conselho Nacional de Previdência Social tem as seguintes competências:

- I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução;
- IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;
- V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;
- VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;
- VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991;
- IX - aprovar os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas;
- X - acompanhar e verificar os trabalhos de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais;
- XI - estabelecer normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade;
- XII - pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária;
- XIII - acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias;
- XIV - acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento;
- XV - acompanhar o pagamento de precatórios;
- XVI - acompanhar a qualidade e prestação dos serviços prestados pelo INSS;
- XVII - acompanhar e estabelecer mecanismos de controle do pagamento dos benefícios;
- XVIII - propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária;
- XIX - propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados;

acompanhamento da aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e o seu aperfeiçoamento; a aprovação dos critérios de arrecadação e de pagamentos dos benefícios; o acompanhamento da qualidade e presteza dos serviços prestados, bem como dos mecanismos de controle do pagamento dos benefícios, propondo também, medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária.

O Conselho Nacional de Previdência Social se reúne, ordinariamente, uma vez por mês, ou, extraordinariamente, sendo necessária a presença da maioria absoluta dos conselheiros (art. 3º, §§ 3º e 4º, da Lei n. 8.213/91). As deliberações são tomadas por maioria simples dos membros presentes a cada reunião e, em caso de empate na votação de qualquer matéria, esta é objeto de rediscussão, com nova votação e, permanecendo o impasse, o Presidente do Conselho profere voto de qualidade para o desempate (art. 13, § 6º, da Resolução n.º 1.212/2002). As deliberações constam de resoluções e atas (arts. 14 e 19 da Resolução n. 1.212/2002).

Os trabalhadores em atividade³¹⁶, aposentados, pensionistas e empregadores participam no Conselho Nacional de Previdência Social, por meio de representantes, que são indicados pelos dirigentes das centrais sindicais e confederações nacionais (art. 3º, § 2º, da Lei n. 8.213/91).

A Resolução n. 1.212/2002 estabelece a possibilidade de serem instituídas Comissões ou Grupos de Trabalho para análise ou elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do Plenário, constituídas por membros indicados por este e designados pelo seu Presidente (art. 11 e §§).

3.1.3.2 Conselhos de Previdência Social – CPSs

Os Conselhos de Previdência Social (CPSs), unidades descentralizadas do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), foram criados pelo Decreto n. 4.874, de 11 de novembro de 2003, que acrescentou ao Regulamento da

XX – elaborar e aprovar o seu regimento interno;

XXI – cumprir outras atribuições definidas em lei”.

³¹⁶ Os representantes dos trabalhadores terão suas ausências ao trabalho, decorrentes das atividades do Conselho, abonadas, estando a eles assegurada, também, a estabilidade no emprego, da nomeação até um ano após o término do mandato, consoante dispõem os parágrafos 6º e 7º do art. 3º da Lei n. 8.213/91.

Previdência (Decreto n. 3.048/99) o art. 296-A, dispondo sobre sua composição e funcionamento. Segundo este dispositivo, os Conselhos funcionarão junto às Gerências-Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou, havendo mais de uma gerência no mesmo município, às Superintendências Regionais.

São instâncias colegiadas, de caráter consultivo e de assessoramento, com a finalidade de apresentar propostas para a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema previdenciário. Os procedimentos para seu funcionamento, suas competências, os critérios de seleção dos representantes da sociedade, o prazo de duração dos respectivos mandatos e o regimento interno, são disciplinados pelo Conselho Nacional de Previdência Social (§ 5º do art. 296-A e art. 1º do Regimento Interno dos Conselhos de Previdência Social).

No âmbito e jurisdição das Gerências Executivas às quais se vinculam, os Conselhos de Previdência Social possuem as competências definidas no art. 2º do Regimento Interno³¹⁷, dentre as quais merecem destaque as seguintes: avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento; acompanhar a qualidade e a presteza dos serviços prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, mediante indicadores dos serviços; propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária; propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados.

³¹⁷ “Art. 2º. Os Conselhos de Previdência Social – CPSs têm, no âmbito e jurisdição das Gerências Executivas às quais se vinculam, as seguintes competências: *(Redação dada pela Resolução CNPS nº 1.273, de 29.3.06)*

- I. avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- II. acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento;
- III. acompanhar e verificar o registro de dados e a manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;
- IV. propor normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade;
- V. acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias de contribuições previdenciárias;
- VI. acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS; VII. acompanhar o pagamento de precatórios;
- VIII. acompanhar a qualidade e a presteza dos serviços prestados pelo INSS, mediante indicadores dos serviços;
- IX. acompanhar e propor mecanismos de controle do pagamento dos benefícios;
- X. propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária;
- XI. propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados;”.

Os Conselhos são compostos por dez conselheiros e respectivos suplentes, sendo: quatro representantes do Governo Federal e seis representantes da sociedade, sendo dois dos empregadores, dois dos empregados e dois dos aposentados e pensionistas (§ 1º do art. 296-A e art. 3º do Regimento Interno).

Prevê o art. 296-A do Decreto n. 3.048/99, em seu § 3º, que as reuniões devem ocorrer mensalmente, abertas ao público, cabendo ao Superintendente Regional ou ao Gerente-Executivo, a organização e funcionamento. Já o art. 10 do Regimento Interno prevê reuniões extraordinárias, assim como quoruns para deliberações, constando, no art. 15, previsão de registro em ata dos trabalhos e conclusões.

Estabelece o Decreto antes mencionado que os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e dos empregadores³¹⁸ serão indicados pelas respectivas entidades sindicais ou associações representativas³¹⁹ e designados pelo Gerente-Executivo ou pelo Superintendente (§ 4º do art. 296-A). Prevê o Regimento Interno, no entanto, que a indicação será feita pelas respectivas federações, centrais sindicais, entidades sindicais ou associações representativas (art. 4º, inc. II, com *redação dada pela Resolução CNPS n. 1.273, de 29 de março de 2006*). Tais indicações devem ser feitas em observância à estrutura sindical brasileira e à representatividade das entidades no âmbito da respectiva circunscrição territorial de atuação das Gerências Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social, dando-se preferência, nas capitais, às federações e centrais sindicais (§1º do art. 4º do Regimento Interno).

O Regimento Interno estabelece a possibilidade de serem instituídos Grupos de Trabalho para análise ou elaboração de propostas e recomendações que subsidiem as decisões do Plenário, constituídos por membros indicados por este e designados pelo seu Presidente (art. 8º e §§).

³¹⁸ Os representantes dos empregados terão assegurada a contagem como dia de trabalho, para todos os efeitos, dos dias em que se fizerem presentes às reuniões do Conselho (art. 5º, § 1º, do Regimento Interno).

³¹⁹ Prevê o § 3º do art. 4º do Regimento Interno que o Presidente do Conselho deverá conferir junto ao INSS se as federações, centrais sindicais, entidades sindicais ou associações que pleiteiam assento nos Conselhos de Previdência Social dispõem de Certidão Negativa de Débito – CND, antes de efetuar as respectivas nomeações.

3.1.3.3 Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS

O Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), com sede em Brasília, DF, e jurisdição em todo o território nacional, tem competência para a prestação jurisdicional e o controle das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social, nos processos de interesse dos beneficiários e contribuintes da Seguridade Social, estando normatizada sua constituição e funcionamento no Decreto n. 3.048/99,³²⁰ com Regimento Interno aprovado pela Portaria n. 323, de 27 de agosto de 2007.

O Conselho de Recursos da Previdência Social é constituído, pelos seguintes órgãos: vinte e nove Juntas de Recursos (JR), localizadas em diversos Estados, com função de julgar, em primeira instância, recursos de decisões prolatadas pelos órgãos regionais do Instituto Nacional do Seguro Social, em matéria de interesse dos beneficiários; seis Câmaras de Julgamento, localizadas em Brasília, DF, com competência para julgar, em segunda instância, recursos das decisões proferidas pelas Juntas, sendo quatro para julgamento de processos de benefícios e duas para julgamento de processos de custeio; e um Conselho Pleno, com competência para uniformizar a jurisprudência previdenciária através de enunciados (art. 303, §1º, do Decreto n. 3.048/99), sendo presidido por representante do Governo, com notório conhecimento da legislação previdenciária (art. 303, § 2º).

Segundo o Decreto n. 3.048/99, em seu art. 303, §4º, as Juntas e Câmaras são compostas por quatro conselheiros, nomeados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social,³²¹ sendo dois representantes do Governo, um das empresas e um dos trabalhadores. Igual disposição encontra-se no art. 5º do Regimento Interno.

Prevê o Decreto n. 3.048/99 que os representantes classistas³²² serão escolhidos dentre os indicados, em lista tríplex, pelas entidades de classe ou sindicais das respectivas jurisdições (art. 303, §5º, inc.II), constando no art. 6º, inc. II, do Regimento Interno que tais representantes serão escolhidos dentre os

³²⁰ Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

³²¹ Atualmente, Ministro da Previdência Social.

³²² Estabelece o Decreto n. 3.048/99, no art. 303, §5º, inc. III, que o afastamento do representante dos trabalhadores da empresa empregadora não constitui motivo para alteração ou rescisão contratual.

indicados, em lista tríplice, pelas entidades de classe ou centrais sindicais das respectivas jurisdições.

A estrutura organizacional, o funcionamento e os procedimentos a serem observados pelo Conselho de Recursos da Previdência Social estão regradados, em parte no Decreto n. 3.048/99 e em parte no Regimento Interno.

3.1.3.4 Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC

O Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) é o órgão responsável pela regulação das atividades das entidades fechadas de previdência complementar. Cabe a este Conselho, segundo o Decreto n. 4.678, de 24 de abril de 2003, que dispõe sobre as atribuições e composição do Conselho, exercer as competências de regulação, normatização e coordenação das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, estabelecidas na Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001 (art. 1º). Além destas funções, funciona como órgão de caráter recursal, cabendo-lhe apreciar e julgar, em última instância, com base no caput e no § 2º do art. 65 da Lei Complementar n. 109, de 2001, os recursos interpostos contra as decisões da Secretaria de Previdência Complementar, órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar (art. 4º).

O Conselho de Gestão da Previdência Complementar compõe-se pelo Ministro de Estado da Previdência Social, que o presidirá; pelo Secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social; por um representante da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social; por um representante do Ministério da Fazenda; por um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; por um representante dos patrocinadores e instituidores de entidades fechadas de previdência complementar; por um representante das entidades fechadas de previdência complementar; e por um representante dos participantes e assistidos das entidades fechadas da previdência complementar (art. 2º do Decreto 4.678/2003), sendo que o quorum mínimo das sessões é de cinco membros (art. 5º do Decreto 4.678/2003), cabendo

ao Presidente além do seu próprio voto, o de desempate (art. 6º do Decreto 4.678/2003).

3.1.3.5 Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência – CONAPREV

O Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência Social (CONAPREV), criado em outubro de 2001, é uma entidade associativa civil sem fins lucrativos, para servir como espaço de articulação entre as diferentes instâncias que o compõem, contribuindo para a superação dos problemas decorrentes da implementação dos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS).

Tem por finalidades essenciais promover o desenvolvimento harmônico e integrado dos Regimes Próprios de Previdência Social e a permanente articulação entre o Ministério da Previdência Social e os órgãos ou entidades gestoras desses regimes de previdência (art. 3º de seu Estatuto), estando suas competências definidas no art. 5º do Estatuto, dentre as quais destacam-se: o acompanhamento e avaliação das políticas e diretrizes previdenciárias voltadas ao servidor público, propondo medidas e colaborando na sua implementação, a realização da articulação com órgãos e entidades, públicos e privados, nacionais e internacionais, que estudem, debatam ou deliberem sobre temas pertinentes as suas finalidades, a colaboração com o aperfeiçoamento técnico dos Regimes Próprios de Previdência Social federal, estaduais, distrital e municipais e a promoção da articulação entre os regimes próprios de previdência social e o Regime Geral de Previdência Social.

Compõe-se de um representante da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, um representante do Instituto Nacional do Seguro Social, um representante, por ente da Federação, dos órgãos ou entidades responsáveis pela gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados e do Distrito Federal, um representante da Associação Brasileira de Municípios, um representante do Fórum Nacional de Secretarias de Administração das Capitais e um representante da Confederação Nacional dos Municípios (art. 1º do Estatuto), sendo que o quórum mínimo para a realização das reuniões é de um

terço de seus membros e para deliberação, a maioria simples, podendo o plenário dar às suas deliberações caráter de resolução (arts. 22 e 25 do Estatuto).

Fica a cargo do Presidente o convite, para participar das reuniões sem direito a voto, a autoridades e representantes de entidades federais, estaduais, distritais e municipais, bem como representantes de servidores e outros segmentos da sociedade que, por sua representatividade ou pela natureza das suas atividades, possam colaborar com os propósitos da entidade (art. 24 do Estatuto).

3.1.4 Atuação do Estado

A partir das conclusões a que se chegou quando do exame da questão pertinente à eficácia direta (aplicação imediata) dos direitos fundamentais, inclusive dos direitos prestacionais, em que se situam os direitos previdenciários, afirma-se que o Estado, organizado em seus Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, está absolutamente comprometido com a concretização destes direitos, tais como positivados na Constituição e no conjunto de regras e princípios que lhe são aplicáveis. Este compromisso é essencial para que o Estado alcance suas finalidades e valorize e fortaleça o Estado Democrático de Direito desenhado na Norma Ápice, fundamentado em valores como a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Este compromisso pressupõe a coordenação de esforços dos três Poderes, com fixação de objetivos claros, externados em políticas públicas bem definidas e que, inclusive, conclamem os demais setores da sociedade, como impõe o modelo pluralista e democrático de Estado. A participação social deve ser traduzida pela possibilidade concreta de ações, que possam, efetivamente, contribuir para a construção do planejamento e das políticas a serem implementadas, especialmente no âmbito dos direitos previdenciários. O modelo deve ser o de colaboração, participação. É o que sugere, sem dúvida, o texto do art. 10 da Constituição Federal de 1988: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.” E não constitui excesso afirmar que o modelo de organização e gestão previdenciária nacional contempla os

espaços para estas participações, tema que será objeto de estudo mais minucioso, em especial quanto às possibilidades de atuação das entidades sindicais.

A atuação do Poder Legislativo, seja em nível federal, estadual ou municipal, é relevante, pois ao elaborar as leis estará outorgando densidade aos termos mais genéricos contidos na Constituição, dando forma mais concreta às diretrizes nela insculpidas. No Brasil, em matéria previdenciária, a competência para legislar é exclusiva da União, conforme previsto no art. 21, inciso XXIII, da Constituição Federal, que contém, como já afirmado, os princípios específicos a serem observados e, ainda, relativamente à previsão de direitos. As questões pertinentes ao custeio e também aos benefícios e serviços prestados está consolidada, amplamente, em legislação infraconstitucional, consolidação esta que tem sofrido sucessivas alterações para adaptação às Emendas Constitucionais que impuseram modificações à Previdência, inclusive determinando a edição novos diplomas legais, como por exemplo as Leis Complementares em matéria de Previdência Complementar.

Cabendo ao Poder Legislativo preencher os espaços que algumas normas constitucionais contêm, estabelecendo parâmetros e critérios para aplicação das mesmas, impõe-se fazê-lo em estrita compatibilidade com os princípios que orientam todo o sistema. Também há casos em que a intervenção do legislador é imposta pelo próprio texto da norma constitucional, cujo cumprimento depende de tal atuação.

Para assegurar a harmonização do sistema, as omissões legislativas e a atuação do legislador em contrariedade às normas constitucionais são passíveis de correção pelo Poder Judiciário, cuja atuação será adiante abordada.

Quanto à atuação do Poder Executivo, é fundamental, pois lhe cabe, sem inovar o mundo jurídico, a importante tarefa de regulamentar as leis, expedindo decretos e regulamentos, objetivando sua “fiel execução”, consoante expressa disposição contida no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal.

A Administração, assim como qualquer destinatário das normas constitucionais e legais, no seu mister de regulamentação, necessita interpretar os comandos legais, dando-lhes sentido e alcance, de forma compatível com o comando constitucional e, principalmente, em tarefa hermenêutica pautada e norteadas pelos princípios constitucionais.

É certo que a efetividade da Lei não é obtida pelo simples ato de promulgação pelo Poder Legislativo, sendo necessária a regulamentação por parte dos agendados da Administração, diante de situações concretas e típicas de uma dada localidade ou respeitante a algum momento especial.

Considerando a noção bipartida do Direito Administrativo, que tem por objetivo a proteção aos direitos individuais frente ao Estado e, em dimensão oposta, o objetivo de satisfazer interesses coletivos, tem a Administração Pública prerrogativas e privilégios, sendo que os princípios básicos da Administração encontram previsão no *caput* do artigo 37³²³ da Constituição Federal de 1988, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A importância destes princípios respeita ao necessário equilíbrio que deve existir entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração, não sendo excesso dizer que administrados e administradores devem obediência a tais princípios. Além da previsão constitucional, encontram-se nas leis números 9.784, de 29 de janeiro de 1999³²⁴, 8.666, de 21 de junho de 1993³²⁵ e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995³²⁶, referências aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Todo e qualquer ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, deve ser praticado em atenção a estes princípios, inclusive como forma de coibir o denominado abuso de poder, podendo-se acrescentar, modernamente, a necessidade de adequação às súmulas vinculantes, recentemente instituídas no Brasil.³²⁷ Cabe ao administrador definir entre as várias e possíveis soluções para aplicar as regras,

³²³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

³²⁴ Art. 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

³²⁵ Art. 3º da Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

³²⁶ Art. 14 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, contém expressa menção aos princípios da Administração.

³²⁷ A Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, implementando parte da reforma do Poder Judiciário, instituiu conforme disposto no art. 103-A, § 3º, da Constituição Federal, as súmulas vinculantes, às quais devem estar conformes tanto as decisões judiciais quanto os atos administrativos, sob pena de nulidade. A matéria está regulamentada na Lei n.11.417, de 19 de dezembro de 2006, que introduz importantes alterações na Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999, no sentido de estabelecer os procedimentos a serem adotados quando a decisão administrativa contrariar o enunciado de uma súmula vinculante (arts. 56, 64-A e 64-B).

aquela solução que melhor atende aos interesses dos administrados, valendo-se dos princípios e valores que orientam a Administração Pública.

O mundo moderno, no qual situações novas são constantes, faz com que o legislador não consiga regulamentar todos os casos antecipadamente e, mesmo assim, a Administração precisa atuar.

Nas palavras de Eros Grau:³²⁸

[...] a lei é sempre geral e há casos em relação aos quais não é possível estipular-se um enunciado geral que se aplique com retidão. Nos casos em que é necessário que o enunciado se limite a generalidades, sendo impossível fazê-lo corretamente, a lei não toma em consideração se não os casos mais freqüentes, sem ignorar os erros que isso possa importar.

Esta realidade deixa a cargo do intérprete, no caso, o Administrador, corrigir a omissão, partindo da generalidade da lei, para aplicá-la às situações reais, dando-lhe concretude, ação que deve pautar-se pela discricionariedade que lhe é reservada e que resulta, na lição de Andréas J. Krell³²⁹, de uma “abertura normativa” mediante a qual a lei confere ao administrador certa liberdade para construir o caso concreto.

Outro aspecto a ser evidenciado é que a globalização, seus fatos, efeitos e novos desafios, como novas tecnologias, degradação dos recursos naturais, novos valores, interesses econômicos, tem contribuído de forma muito intensa com as mudanças na estrutura do ordenamento jurídico e na forma de administração. Estas transformações repercutem com maior ênfase em países em crescimento, como o Brasil, e no mundo do trabalho, onde se entrelaçam direito do trabalho e direito previdenciário têm forte presença.

Com isto, surge a necessidade de que o Estado trabalhe com novos tipos de regras, nem sempre adaptáveis plenamente às novas realidades, bem como dotadas de conteúdo mais programático – estabelecendo fins a serem alcançados – e menos definido, deixando, conseqüentemente, conceitos vagos, possibilitando à Administração uma maior liberdade de decisões e opções, a ser exercida com a adequada submissão ao sistema de valores e princípios.

³²⁸ GRAU, Eros Roberto. Crítica à Dogmática dos Bancos Acadêmicos à Prática dos Tribunais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005. p. 18.

³²⁹ KRELL, Andréas J. A Recepção das Teorias Alemãs sobre “Conceitos Jurídicos Indeterminados” e o Controle da Discricionariedade no Brasil. **Interesse Público**. São Paulo: Notadez, v. 5, n. 23, 2004.

É neste espaço que deverão ser planejadas e executadas as políticas de implementação dos direitos previdenciários positivados, com viabilização da participação dos demais interlocutores sociais e, sobretudo, maximizando e otimizando a utilização dos recursos disponíveis, que, sabe-se, são caracterizados por notada escassez, que deve ser muito bem administrada, sob pena de comprometer o programa de efetivação dos direitos. Tal atuação da Administração deve ser objeto de controle, que pode se verificar pela participação da comunidade na gestão da Previdência, negociando e decidindo sobre estratégias e opções a serem incluídas nas políticas elaboradas. Com certeza, esta comunidade, ciosa de suas necessidades e prioridades, pois experimenta a realidade, tem condições de delinear ações mais adequadas à implementação dos direitos previdenciários positivados e reconhecidos pela ordem jurídica.

No que tange à atuação do Poder Judiciário, ganha papel de destaque na seara da realização dos direitos sociais, especialmente do direito à previdência social, sendo intensa. Com efeito, o Estado, ao exercer a jurisdição, busca garantir o cumprimento do direito material, preservando o ordenamento jurídico, em toda sua abrangência, objetivando restabelecer a ordem e a paz na sociedade.³³⁰

A efetivação do Estado Democrático de Direito instituído na Constituição requer, como já reiterado, eficácia e aplicabilidade das normas e dos direitos e garantias fundamentais, consoante orienta o princípio consagrado no art. 5º, §1º, da Carta, daí resultando a vinculação dos órgãos jurisdicionais, da mesma forma que as demais vertentes do Estado.

A vinculação do Poder Judiciário não se restringe à sua função de compor os conflitos gerados no convívio social, mas, sobretudo, desponta quando exerce o controle da constitucionalidade de atos normativos e atua nas omissões legislativas e distorções que possam macular a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo, no sentido de afastar o Estado da necessária efetivação dos direitos previdenciários. Assim, e para assegurar a hegemonia da Constituição, seu texto contempla mecanismos de correção para o caso de eventuais omissões do legislador ou atuação deste em contrariedade àquela. Trata-se da ação direta de

³³⁰ Vale lembrar que o ordenamento jurídico deve ser visto como um sistema, definido por Juarez Freitas como: [...] uma rede axiológica e hierarquizada topicamente de princípios fundamentais, de normas estritas (ou regras) e de valores jurídicos cuja função é a de, evitando ou superando antinomias em sentido amplo, dar cumprimento aos objetivos justificadores do Estado Democrático, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição. FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. p. 61.

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; “interpretação conforme” à Constituição; mandado de injunção; ação direta de inconstitucionalidade por omissão; arguição de descumprimento de preceito fundamental; e ação direta interventiva. Tais instrumentos remetem ao Supremo Tribunal Federal a missão de assegurar o respeito à Constituição, sendo este seu encargo mais relevante, como “guardião da Constituição”, por expressa delegação do Poder Constituinte (*caput* do art. 102)³³¹.

Está consagrado, no ordenamento jurídico pátrio, a par do controle concentrado afeto ao Supremo Tribunal Federal, o controle difuso da constitucionalidade, possuindo todos os juízes e tribunais, o poder-dever de exercitar, no âmbito de suas respectivas atuações o controle hábil a concretizar a Constituição e, portanto, os direitos nela previstos.

Não obstante o papel destacado na esfera da realização dos direitos fundamentais, na esteira do pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet³³², “a efetiva implantação dos direitos sociais a prestações não pode ficar na dependência exclusiva dos órgãos judiciais”, dependendo de uma política e de um planejamento administrativo e organizacional, dotado, inclusive, “de mecanismos de controle variados (sociais, políticos e jurídico-jurisdicionais) do próprio planejamento, mas acima de tudo de sua implementação.”³³³

Isto considerado, bem como tendo presente a problemática do “custo dos direitos”, vinculada à questão da “reserva do possível”, que, na lição de Ingo Wolfgang Sarlet³³⁴, “não pode servir como barreira intransponível à realização dos direitos a prestações sociais”, é possível identificar a escassez de recursos disponíveis como responsável pela dificuldade da efetivação dos direitos a prestações sociais.

Esta circunstância impõe a adoção de mecanismos eficazes de gestão orçamentária e de formulação e implantação de políticas públicas, o que alcança os

³³¹ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...]”.

³³² SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 372.

³³³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 373.

³³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 373.

planos de atuação legislativa e administrativa. Além disso, como afirma Ingo Wolfgang Sarlet:³³⁵

[...] assume caráter emergencial uma crescente conscientização por parte dos órgãos do Poder Judiciário, que *não apenas podem como devem zelar pela efetivação dos direitos fundamentais sociais*, mas ao fazê-lo haverão de obrar com a máxima cautela e responsabilidade, seja ao concederem, ou não, um direito subjetivo a determinada prestação social, seja quando declararem a inconstitucionalidade de alguma medida restritiva e/ou retrocessiva de algum direito social, sem que tal postura, [...] venha a implicar necessariamente uma violação do princípio democrático e do princípio da separação dos Poderes.

Como os demais membros da comunidade jurídica, o juiz está adstrito à lei. Suas decisões devem resultar de adequada interpretação, tarefa que consiste, como afirma Hans-Georg Gadamer³³⁶ “em concretizar a lei”. Acresce o mesmo autor:³³⁷ “A idéia de uma ordem judicial implica que a sentença do juiz não surja de arbitrariedades imprevisíveis, mas de uma ponderação justa do conjunto.” Daí resulta a segurança jurídica, necessária em um estado de direito.

Na sua nobre tarefa, cabe ao Poder Judiciário na sua atividade hermenêutica, atribuir ao sistema a sua autêntica função de superar as inevitáveis antinomias axiológicas e as lacunas, visando dar cumprimento aos objetivos fundamentais da Constituição. Ir além do texto é tarefa obrigatória, sem desprezo a este e, nas palavras de Juarez Freitas,³³⁸ zelando “pela soberania da vitalidade do sistema constitucional em sua inteireza”. E esta função pode ser considerada eficaz na medida que o intérprete sacrifique o mínimo e preserve o máximo de direitos fundamentais, relevando neste aspecto, o princípio da proporcionalidade. Devem ser conciliados valores e princípios jurídicos, e salvaguardando o *quantum* tenha sido relativizado. Neste sentido, deve ser evitada qualquer interpretação que reduza a máxima eficácia dos direitos fundamentais, mormente quando se trata de direitos previdenciários, repita-se, estreitamente vinculados à dignidade da pessoa humana.

Deve ser buscada a maior otimização possível do discurso normativo e garantida a maior tutela jurisdicional possível, pois desta atitude depende a relevante e necessária concretização dos direitos.

³³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 373-4.

³³⁶ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 432.

³³⁷ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. p. 433.

³³⁸ FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. p. 203.

Exemplo concreto da intensa atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos previdenciários é o reconhecimento pela Administração, da necessidade de manter diálogo com aquele, visando agilização do cumprimento do grande número de decisões judiciais e também facilitando o fornecimento de informações para instrução dos processos judiciais em tramitação. Neste sentido, integram a estrutura organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social, as denominadas Agências de Agilização de Decisões Judiciais (AADJs), junto às Gerências-Executivas, assim como as Equipes de Agilização de Demandas Judiciais (EADJs), com previsão na Resolução INSS/PRES n. 20, de 16 de agosto de 2006, para aquelas Gerências nas quais não estiver implantada a AADJ.

3.1.5 Atuação da Sociedade

Enquanto direito fundamental, o direito à previdência tem caráter vinculativo, não apenas em relação ao Estado, mas em relação aos particulares. Assim e cabendo à sociedade o financiamento do sistema de previdência, de acordo com as diretrizes constitucionais já abordadas, estão a ela assegurados diversos espaços de participação, delineados na própria estruturação da Previdência Social e pela forma de gestão instituída no ordenamento jurídico vigente. Assim, a atuação da sociedade, por toda as suas instituições é um direito, mas, sobretudo, um dever.

A Constituição Federal, ao consagrar um regime democrático, o fez sobre bases pluralistas e pautada na dignidade da pessoa humana, objetivando o bem-estar de todos e a justiça social.

Como ressalta Paulo Roberto Lemgruber Ebert³³⁹,

[...] o exercício dos direitos fundamentais pressupõe um imbricamento indissociável entre seus destinatários (cidadãos e entidades) e o Estado, de quem se exige a implementação de tais garantias, seja por ação, ou por omissão. Cabe, pois, aos seus órgãos delinear as estruturas democráticas e pluralistas imprescindíveis para a fruição dos referidos direitos individuais, políticos e sociais.

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet³⁴⁰:

³³⁹ EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Sindicato Mais Representativo e Mutação Constitucional: uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal.** São Paulo: LTr, 2007. p. 46-7.

[...] verifica-se que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo do exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade.

O pluralismo político, inserido como fundamento da República,³⁴¹ tem como corolário a livre criação de entidades políticas e representativas dos mais diversos segmentos sociais, citando-se a título de exemplo a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa. A participação política e o envolvimento dos cidadãos com as questões econômicas e sociais contribui para o desenvolvimento das nações e, assim, para a promoção de melhorias das condições de vida e garantia dos direitos de cidadania. Isto enseja inequívoca responsabilidade e ressalta a importância dos valores cooperação e solidariedade.

É certo que entre as instituições a que se refere o parágrafo precedente incluem-se as entidades sindicais, “como estruturas integrantes desta sociedade e detentoras da função pública inerente à defesa dos interesses de suas respectivas categorias – não podem se subtrair da incidência direta do art. 1º, V, da Constituição Federal”, nas palavras de Paulo Roberto Lemgruber Ebert.³⁴²

Não obstante tenham as entidades sindicais natureza jurídica privada, as suas prerrogativas e as relevantes funções que lhes estão afetas são, em grande parte, de interesse coletivo, o que justifica e determina sua vinculação aos direitos fundamentais.

A atuação do sindicato como agente concretizador dos direitos previdenciários, essência do presente trabalho, será examinada em tópico específico.

³⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 72-3.

³⁴¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] inciso V – o pluralismo político”.

³⁴² EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Sindicato Mais Representativo e Mutação Constitucional: uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal**. p. 60.

3.2 Sindicato como Agente Concretizador dos Direitos Previdenciários

Objetivando-se perquirir, a partir do ordenamento jurídico vigente – constitucional e infraconstitucional – sobre as possibilidades de atuação do sindicato e dos demais entes sindicais que compõem o sistema sindical brasileiro no âmbito da efetivação de direitos de natureza previdenciária dos trabalhadores empregados, impõe-se, primeiramente, debruçar-se sobre o conceito, natureza jurídica e funções do sindicato, assim como fazer breve incursão na estrutura das associações sindicais.

Considerando a amplitude e abrangência do sistema sindical brasileiro, assim como as suas relevantes funções, inseridas no âmbito da sociedade democrática e pluralista desenhada pela vigente Constituição Federal, buscar-se-á justificar a necessidade de sua atuação no âmbito dos direitos previdenciários, já que vinculados os entes sindicais aos direitos fundamentais. Simultaneamente, examinar-se-ão as possibilidades de concretização desta atuação, diante da forma como de estruturação e funcionamento da Previdência Social e considerando os mecanismos de atuação disponibilizados pelo ordenamento jurídico às organizações sindicais.

Na seqüência, proceder-se-á a análise da efetiva participação do sindicato e das demais organizações sindicais, a partir de dados coletados em pesquisas realizadas junto a sindicatos e fóruns de discussões de entidades sindicais; e, ainda, a partir de informações oficiais disponíveis no site do Ministério da Previdência Social e de dados obtidos em sites de sindicatos e em pesquisa jurisprudencial.

3.2.1 Sindicato – Conceito

A expressão sindicato remete, naturalmente, à idéia de representação de trabalhadores e de empregadores, bem como à noção de interesses comuns e respectiva defesa destes.

A doutrina especializada é rica em conceitos, noticiando, também, a variação e a evolução da conceituação, em razão da complexidade das relações trabalhistas, que se refletem na posição e nas funções do sindicato. Neste sentido, a lição de Mozart Victor Russomano,³⁴³ “O sindicato nasceu como órgão de luta de classes. Mas, fatos históricos alteraram, em profundidade, seu fim precípua e remoto, aumentando, em extensão, a área de sua presença”.

Para Antônio Ferreira Cesarino Junior³⁴⁴, sindicato “é a associação profissional reconhecida pelo Estado como representante legal da categoria.”

Mauricio Godinho Delgado³⁴⁵ afirma que o sindicato consiste em *associação coletiva, de natureza privada, voltada à defesa e incremento de interesses coletivos profissionais e materiais de trabalhadores, sejam subordinados ou autônomos, e de empregadores.*

Amauri Mascaro Nascimento³⁴⁶ cita diversas definições e ressalta a presença de certas constantes nas mesmas, afirmando:

Todas indicam a natureza jurídica do sindicato: uma associação, um agrupamento, uma organização. Todas apontam seus fins: a defesa e a promoção dos interesses socioprofissionais, a tutela dos interesses coletivos profissionais, a defesa dos interesses dos associados e a regulamentação das condições de trabalho, ou a defesa dos interesses, a promoção da sua condição (de trabalhador) e a representação da sua profissão para a ação coletiva de contestação e de participação na organização das profissões.

Ressalta-se que a legislação brasileira não contempla uma definição legal de sindicato, enumerando suas prerrogativas (art. 513 da CLT) e seus deveres (art. 514 da CLT), apontando para a noção de permanência como característica relevante, pois sem esta, as nobres funções a que se destina restariam inviabilizadas.

3.2.2 Natureza Jurídica do Sindicato

No contexto atual e no âmbito do ordenamento constitucional vigente, que consagra um Estado Democrático de Direito, o sindicato é uma associação de

³⁴³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 113.

³⁴⁴ CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. p. 504.

³⁴⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 1340.

³⁴⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 219 .

natureza privada, com liberdade de atuação. As suas origens, como examinado no item 2.4.3 supra, apontam para uma natureza privada, que não é afastada, mesmo diante das suas funções como colaborador do Estado, como adiante será abordado.

Registram-se, de forma breve, as oscilações doutrinárias já verificadas em torno da consideração do sindicato como ente privado ou público.

Três posições doutrinárias tentaram esclarecer a questão: o sindicato como ente de direito privado; o sindicato como ente de direito público; o sindicato como pessoa jurídica de direito social.

Prevalecem, na atualidade, repita-se, e segundo aponta conclui Amauri Mascaro Nascimento, as concepções privatistas, pois as concepções publicistas foram suplantadas pelo desaparecimento do corporativismo. Afirma³⁴⁷:

O interesse coletivo não se identifica com o interesse público e o estatal. Foram confundidos à época da concepção publicista de sindicato. Porém, essa posição doutrinária foi superada pelo princípio da liberdade sindical. Os sindicatos, nesta perspectiva, são considerados entes de direito privado, representam particulares, são criados exclusivamente por iniciativa destes, para a representação e defesa de seus interesses.

No mesmo sentido, Carlos Alberto Chiarelli:³⁴⁸

Os interesses coletivos profissionais que se responsabilizariam pela coesão sindical, garantiriam a permanência da entidade na área do direito privado, uma vez que tais interesses, por essência, a ela pertencem, ainda que distintos os interesses puramente individuais.

Sem pretensão de aprofundar a questão, que se reputa consolidada, refere-se que há doutrinadores³⁴⁹ considerando o sindicato como pessoa jurídica de direito social, principalmente em razão do poder de negociação que lhe está afeto.

O predomínio da doutrina que classifica o sindicato como pessoa jurídica de direito privado justifica-se em razão de ser ele fruto da vontade de grupos com a finalidade de defesa de direitos e interesses que lhes são comuns.

³⁴⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 220.

³⁴⁸ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato – Evolução e Desafios**. p. 216.

³⁴⁹ Entre eles, consoante menciona, Amauri Mascaro do nascimento – Mario de La Cueva e Cesarino Junior. NASCIMENTO, Amauri Mascaro **Compêndio de Direito Sindical** - p. 221.

3.2.3 Funções do Sindicato

Não há qualquer dúvida de que a Consolidação das Leis do Trabalho, considerando o momento em que passou a vigorar³⁵⁰ – sempre regulou a matéria sindical influenciada por um espírito intervencionista e controlador da vida e dinâmica operacional dos sindicatos pelo Estado. O modelo de sindicato adotado seguiu as diretrizes do regime de 1937. Assim, muitos de seus dispositivos, a contar da promulgação da Constituição Federal de 1988, encontram-se revogados, especialmente aqueles de caráter restritivo e limitativo. Com efeito, a nova ordem constitucional que se estabeleceu ensejou avanços significativos, no sentido da democratização do País, com maior valoração dos direitos sociais, da liberdade, do bem estar e da justiça. Nova estrutura sindical e princípios foram estabelecidos, merecendo destaque a liberdade sindical. O sindicato deve ser visto como instituição que hoje se insere em uma nova sociedade, marcada pelo pluralismo e orientada por valores e princípios fundamentais, entre eles a dignidade da pessoa humana, iluminador de todas as ações dos partícipes da construção do verdadeiro Estado Democrático de Direito. Visualizadas por esta lente, as funções do sindicato são mais amplas, maiores são suas responsabilidades e mais fortes e firmes devem ser os laços de solidariedade entre os representados e entre o próprio sindicato e a sociedade, solidariedade que também constitui, gize-se, objetivo fundamental da República (art. 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988).

3.2.3.1 Função de Representação

Embora se possa identificar, no plano doutrinário, a existência de divergência quanto às funções do sindicato, o que resulta, em certa medida, das circunstâncias antes referidas, é consenso doutrinário ser a principal função – e prerrogativa – dos sindicatos a representação. Nas palavras de Mauricio Godinho Delgado,³⁵¹ “A principal função (e prerrogativa) dos sindicatos é a de representação,

³⁵⁰ Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

³⁵¹ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1.330 e 1.331.

no sentido amplo, de suas bases trabalhistas”. Afirma o autor,³⁵² adiante: “O sindicato organiza-se para falar e agir em nome de sua categoria, para defender seus interesses no plano da relação de trabalho e, até mesmo, em plano social mais largo”.

Nesta mesma linha de compreensão, as palavras de Mozart Victor Russomano,³⁵³ “O sindicato é o único órgão que tem, na vida jurídica e política deste século, personalidade e representatividade que o autorizam a falar em nome dos trabalhadores, seja qual for a modalidade de sindicalização.”

E essa função representativa, segundo sistematização de Mauricio Godinho Delgado,³⁵⁴ abrange diversas dimensões: privada, pública, administrativa e judicial.

A função representativa de dimensão privada consiste, para o autor citado, naquela em que o sindicato representante dos empregados dialoga ou entra em confronto com os empregadores, visando aos interesses coletivos da categoria. A dimensão administrativa respeita ao relacionamento do sindicato (de empregados ou de empregadores) com o Estado, buscando a solução de problemas de ordem trabalhista relativos a sua área de atuação. A função representativa de dimensão pública se mostra quando o sindicato tenta dialogar com a sociedade civil, na busca de suporte para suas ações e teses laborativas. Por fim, a função representativa de dimensão judicial se revela quando o sindicato atua também na defesa dos interesses da categoria ou de seus filiados.

No que tange à função representativa de dimensão judicial, ressalta o autor:³⁵⁵

Ela se faz pelos meios processuais existentes. O mais importante caminho é o da atuação direta em favor dos membros da categoria, ainda que não associados, como sujeito coletivo próprio, tal como se passa nos dissídios coletivos e casos de substituição processual (esta, alargada também pela Constituição – art. 8º, III). Não obstante, é também relevante a atuação judicial por representação no sentido estrito, pela qual a entidade age, sob mandato, em favor dos trabalhadores.

Para Amauri Mascaro Nascimento,³⁵⁶ as funções de representação cumpridas pelo sindicato desdobram-se nos planos coletivo e individual. Naquele, o

³⁵² DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1331.

³⁵³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 113.

³⁵⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1331.

³⁵⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1331.

³⁵⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 257.

sindicato representa grupos, em suas relações com outros grupos e órgãos, agindo como “intérprete das pretensões do grupo à frente do qual se põe e cujas reivindicações e posições encaminhará.” No plano individual, o autor situa a atuação do sindicato de forma mais limitada, participando de processos judiciais, homologações de rescisões contratuais, etc.

A CLT dispõe, no art. 513, sobre as prerrogativas dos sindicatos, estabelecendo, entre elas:

[...] a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida; [...] c) eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal; d) 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; [...]

Tais prerrogativas respeitam, como se extrai do texto legal, à função de representação.

3.2.3.2 Função Negocial

A par da função representativa, tem o sindicato uma função negocial (estritamente vinculada à função representativa), por meio da qual as próprias partes em uma disputa trabalhista podem escolher as normas e solucionar harmoniosamente seus conflitos. Nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento,³⁵⁷ que ressalta o incentivo dado pela Organização Internacional do Trabalho, pela Convenção n. 98, à negociação coletiva,

O sindicato, ao normatizar, pela negociação coletiva, a solução dos seus conflitos age como uma fonte de produção de direito positivo, complementando as lacunas da lei, detalhando onde a lei não desce, criando figuras novas, construindo um direito paralegal indispensável para a melhor ordenação das relações trabalhistas.

A função negocial coletiva tem previsão no art. 8º da Constituição Federal, que estabelece, no inciso VI: “é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;”, constando, ainda, do seu art. 7º, como direito

³⁵⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 257.

dos trabalhadores urbanos e rurais, o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;”.

Também a CLT, no art. 513, antes mencionado, inclui dentre as prerrogativas dos sindicatos: “b) celebrar contratos coletivos de trabalho;”, conceituando Convenção Coletiva de Trabalho no *caput* do art. 611³⁵⁸ e Acordo Coletivo de Trabalho no parágrafo primeiro do mesmo artigo³⁵⁹.

3.2.3.3 Função Assistencial

Embora militem divergências quanto à função assistencial do sindicato, contrariamente ao que ocorre com as funções de representação e negocial, tidas como típicas e próprias funções, a ordem jurídica a tem reconhecido.

Consiste esta função na prestação de serviços pelo sindicato aos representados, associados ou, em alguns casos, a todos os membros da categoria, como são os serviços médicos, odontológicos, educacionais e outros.³⁶⁰

Nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento,³⁶¹ “São atribuições, para alguns, impróprias, que desviam o sindicato do seu papel principal e que devem ser exercidas pelo Estado, e não pelo sindicato.” Acresce, no entanto, que desde as suas origens, exerceram atividades assistenciais, o que foi objeto de análise precedente.

Releva referir que a função assistencial do sindicato não foi expressamente prevista na Constituição vigente. A CLT dispõe sobre prestação de assistência judiciária para os associados (art. 514, b)³⁶², assistência social (art. 514, d), fundação de cooperativas de consumo e de crédito e fundação e manutenção de escolas de alfabetização e pré-vocacionais (parágrafo único do art. 514, alíneas a e

³⁵⁸ “Art. 611, *caput*. Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho”.

³⁵⁹ “Art. 611. § 1º É facultado aos sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho”.

³⁶⁰ Mauricio Godinho Delgado considera a homologação das rescisões contratuais como função assistencial do sindicato. DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1.332.

³⁶¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 257.

³⁶² A Lei n. 5.584, de 26 de junho de 1970 estabelece, no art. 14, que a assistência judiciária a que se refere a Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 será prestada pelo Sindicato profissional a que pertencer o trabalhador, dispondo, no art. 18, que a assistência será prestada ao trabalhador ainda que não seja associado do respectivo Sindicato.

b), além de estabelecer, no art. 592, que a receita da contribuição sindical³⁶³ será aplicada em serviços, os quais especifica.

3.2.3.4 Função Econômica

O exercício de funções econômicas pelo sindicato enseja divergências doutrinárias. Tais funções estariam expressamente vedadas pela CLT – construída nos períodos autoritários – no artigo 564 (“[...] é vedado, direta ou indiretamente, o exercício de atividade econômica) e no art. 521, d (que estabelece dentre as condições para o funcionamento do sindicato, “proibição de quaisquer atividades não compreendidas nas finalidades mencionadas no art. 511³⁶⁴, [...]”).

Mauricio Godinho Delgado afirma que cabe questionar sobre a recepção de tais vedações pela atual Carta Magna. Conclui que a resposta adequada é a negativa, o que justifica com a notada incompatibilidade com os princípios de liberdade de associação e de autonomia sindical, assegurados pela Constituição.³⁶⁵

Nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento,³⁶⁶ “A proibição do exercício de atividade econômica pelo sindicato deve ser interpretada como a restrição para que o sindicato desenvolva atividades comerciais lucrativas no mundo dos negócios”. Como não há proibição na Constituição, e esta veda a interferência do Estado na organização sindical, entende que deveriam ser permitidas as atividades econômicas, ressaltando a sua necessidade para mudar o sistema de financiamento dos sindicatos brasileiros.

³⁶³ A contribuição sindical obrigatória foi mantida pela Constituição Federal de 1988 (art. 8º, inc. IV).

³⁶⁴ “Art. 511, *caput*. 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”.

³⁶⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1.332.

³⁶⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 259-260.

3.2.3.5 Função Política

O exercício de funções políticas pelo sindicato é tema que não encontra unanimidade na doutrina alienígena, como ressaltado por Amauri Mascaro Nascimento.

Na doutrina pátria, Mozart Victor Russomano³⁶⁷ manifesta-se no sentido de ser plausível admitir o papel político do sindicato, “desde que se tome a política no seu sentido amplo e, não, na acepção de política partidária”. Adverte que, modernamente, a atuação do sindicato no interesse genérico da categoria é a medida do poder de representação coletiva exercido, pelo que

[...] a atuação do sindicato pode ser exercida perante todos os Poderes do Estado: a) como grupo de pressão, para obter determinadas leis do Poder Legislativo ou certas medidas de administração do Poder Executivo; b) como único e legítimo representante da categoria, em todos os entendimentos com o Poder Executivo e o Poder Legislativo; c) como parte, nas ações derivadas de conflitos coletivos, ou como representante do associado e, *ex vi legis*, como substituto processual, nas ações individuais, perante o Poder Judiciário.

Conclui o autor³⁶⁸ que “o sindicato, que tem finalidade predominantemente trabalhista, representa, também, papel cultural, moral, técnico e político, na sociedade de nossos dias, como acentuou Pergolesi.”

Para Mauricio Godinho Delgado,³⁶⁹

[...] o fato de não ser recomendável a vinculação de sindicatos a partidos políticos e sua subordinação a linhas político-partidárias, pelo desgaste que isso pode trazer à própria instituição sindical, não se confunde com a idéia de proibição normativa de exercício eventual de ações políticas.

Acresce³⁷⁰ que “inúmeras questões aparentemente de cunho apenas político podem, sem dúvida, influenciar, de modo relevante, a vida dos trabalhadores e de seus sindicatos”, pelo que entende que a vedação de toda manifestação política estaria a contrariar os princípios de liberdade sindical e de autonomia destas entidades.

³⁶⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 128.

³⁶⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 128.

³⁶⁹ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1332 e 1333.

³⁷⁰ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 1333.

Ambos autores citados admitem a participação política do sindicato, ressaltando-se que, para Mozart Victor Russomano, esta atuação responde pelo fortalecimento do órgão sindical, que não deve se afastar inteiramente da vida política nacional,³⁷¹ embora não admita o caráter partidário.

3.2.3.6 Função Tributária

A função tributária não é arrolada por muitos doutrinadores, sendo encontrada na lição de Antônio Ferreira Cesarino Júnior, que afirma ter o sindicato o poder tributário, consistente na:

[...] faculdade que lhe é assegurada de impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas, isto é, de cobrar a hoje chamada contribuição sindical [...].³⁷²

Este poder de tributar, nas palavras de Amauri Mascaro Nascimento, é a questionada função parafiscal do sindicato. Sustenta o autor que a possibilidade legal de impor contribuições obrigatórias a quem não é associado do sindicato fere o princípio da liberdade sindical, o qual está consagrado na Constituição.³⁷³

3.2.4 Estrutura das Associações Sindicais Brasileiras

As associações sindicais, no Brasil, possuem estruturação estabelecida na Consolidação das Leis do Trabalho, tendo tal estrutura sido alterada pela Constituição Federal de 1988.

Com efeito, extrai-se das disposições contidas na CLT, no Título V, que tratam da Organização Sindical, um modelo em que o “sindicalismo deveria firmar-se numa ampla base, ocupada pelo *sindicato*, obrigatoriamente antecedido pela

³⁷¹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 130.

³⁷² CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. p. 538.

³⁷³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 257-258.

associação profissional, e, em duas estruturas superpostas, as *federações e confederações*, ocupando graus sucessivamente superiores.”³⁷⁴

A Constituição Federal de 1988 deixou de exigir, como pressuposto para a constituição do sindicato, a associação profissional, não impedindo, no entanto, a existência desta. Com efeito, o *caput* do art. 8º da Constituição, que dispõe sobre princípios e estrutura da organização sindical, estabelece que “é livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...]”. Não há qualquer regra que evidencie a necessidade de prévia existência de associação para possibilitar a criação de sindicato.

A estrutura sindical brasileira, desta forma, consiste em um sistema confederativo, em três níveis, com o sindicato na sua base, a federação em grau intermediário e a confederação em grau superior aos demais. Trata-se de uma estrutura piramidal, como é cediço.

O sistema confederativo não foi estabelecido em dispositivo específico da Carta Magna, podendo-se afirmar que o manteve em razão do conteúdo do dispositivo que trata do custeio. Com efeito, dispõe o inciso IV do art. 8º: “a assembléia 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;”.

Consoante entendimento de José Carlos Arouca,³⁷⁵ esta inserção constitucional decorreu de “esforço conjunto das confederações de trabalhadores e de empregadores [...]”, que temiam sua marginalização e substituição pelas centrais sindicais.

A federação é formada pela união de, no mínimo, cinco sindicatos, desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas (art. 534 da CLT); e a confederação é formada pela união de, no mínimo, três federações (art. 535 da CLT). A constituição de federações e de confederações, denominadas associações sindicais de grau superior (art. 533 da CLT), é facultativa.

Considerada esta estrutura legal, cabe referir que a legitimação para a relevante função de negociação está assegurada ao sindicato, podendo as Federações e Confederações negociar apenas na representação das categorias

³⁷⁴ PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. p. 99.

³⁷⁵ AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2006. p. 110.

inorganizadas. Como afirma Amauri Mascaro Nascimento, a CLT adotou o princípio da complementaridade. É o que se verifica do disposto no parágrafo 2º do art. 611³⁷⁶.

Ressalta Amauri Mascaro Nascimento, no entanto, que há duas concepções acerca das funções atribuídas às Federações e Confederações: uma restritiva, que atribui às associações de grau superior apenas o papel de agentes coordenadores da categoria; outra ampliativa, reconhecendo a tais entidades, além deste papel, o de agentes de negociação coletiva.³⁷⁷

Amauri Mascaro Nascimento³⁷⁸ afirma que a restrição contida no sistema legal “dificulta negociações em níveis mais elevados da organização sindical”, crescendo.³⁷⁹

[...] há setores em que, apesar das restrições legais, existem acordos nacionais, como o setor financeiro com o acordo nacional dos bancários anualmente renovado, negociado por comissões de empregados de duas Centrais Sindicais, a FS e a CUT e o Sindicato dos Bancos. O instrumento coletivo resultante é assinado por todos os presidentes de sindicatos de bancários, o que lhe dá validade nas respectivas bases territoriais, mas não terá validade na base territorial do sindicato que não o assinar.

No exercício de suas atividades e desempenho das relevantes funções que lhe incumbem, as associações sindicais necessitam de aportes financeiros, cuja fonte principal são as receitas sindicais, denominadas por Sergio Pinto Martins³⁸⁰ de “contribuições sindicais”, no Brasil são: a) contribuição dos associados, prevista nos estatutos das entidades ou em assembleias por elas realizadas, também conhecida como mensalidade sindical (CLT, art. 548, alínea *b*³⁸¹); b) contribuição assistencial, estabelecida em acordo, convenção coletiva ou sentença normativa (tem previsão

³⁷⁶ “Art. 611. § 2º As Federações e, na falta destas, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em sindicatos, no âmbito de suas representações”.

³⁷⁷ NASCIMENTO, Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 214.

³⁷⁸ NASCIMENTO, Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 215.

³⁷⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro Nascimento. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 215.

³⁸⁰ Contribuições sindicais é a expressão que compreende o conjunto das quatro espécies de contribuições devidas ao Sindicato. Trata-se de designação atribuída por Sergio Pinto Martins, que exaure o tema, discorrendo sobre todas as espécies de contribuição. MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições Sindicais: Direito Comparado e Internacional – Contribuições Assistencial, Confederativa e Sindical**. 4. ed. São Paulo: Editora, 2004.

³⁸¹ Constituem patrimônio das associações sindicais: [...]

b) as contribuições dos associados, na forma estabelecida nos estatutos ou pelas assembleias gerais; [...].

na CLT, art. 513, alínea e³⁸²); c) contribuição sindical obrigatória, prevista e disciplinada na CLT (arts. 576 a 610), mantida pela Constituição Federal (art. 8º, inciso IV); e contribuição confederativa, prevista na Constituição Federal (art. 8º, inciso IV).

Cabe o registro de que a matéria pertinente a esta forma de custeio e, especialmente, a questão da compulsoriedade da contribuição sindical tem ensejado amplo debate e inúmeras controvérsias, cujo enfrentamento não se insere nos limites da presente pesquisa.

Não constam da estrutura confederativa exposta e consagrada pela vigente legislação as centrais sindicais, que foram proibidas na época do Estado Novo e, em relação às quais, como afirma Amauri Mascaro Nascimento,³⁸³ “O Estado sempre se acautelou contra a sua possível ação política.” No entanto, há alguns anos, as Centrais vêm desempenhando papel relevante no cenário sindical brasileiro, ocupando, informalmente, a cúpula da denominada “pirâmide sindical”.

Diferentemente dos sindicatos, federações e confederações, as centrais não se organizam em relação a uma determinada categoria, congregando mais de uma categoria, e sendo constituídas por Federações, Confederações e Sindicatos, não havendo filiação direta de empregados ou empregadores.

A pesquisa realizada revela freqüentes alterações no número de Centrais Sindicais, existindo, atualmente, seis, quais sejam: Central Única dos Trabalhadores (CUT), primeira Central, fundada em 1983³⁸⁴; Força Sindical, fundada em 1991³⁸⁵; Central Geral dos Trabalhadores Brasil (CGTB)³⁸⁶; Nova Central Sindical de Trabalhadores, fundada em junho de 2005 (NCST)³⁸⁷; União Geral dos Trabalhadores (UGT), fundada em julho de 2007, em decorrência da fusão da Confederação Geral de Trabalhadores (CGT), que havia sido criada em 1986, Social

³⁸² “Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos: [...]”

e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas. [...]”.

³⁸³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 204.

³⁸⁴ Foi fundada, segundo informa José Carlos Arouca, em São Bernardo do Campo, sob o comando de Luiz Ignácio Lula da Silva. AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. p. 114.

³⁸⁵ Nasceu sob a direção de Luiz Antonio Medeiros, conforme leciona Arouca. AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. p. 114.

³⁸⁶ Trata-se de dissidência da Central Geral dos Trabalhadores, conforme Arouca p.114, tendo deixado de existir com a fundação da UGT, resultante de fusão.

³⁸⁷ Disponível em < <http://www.ncst.org.br/> Acesso em: 11 fev. 2008.

Democracia Sindical (SDS) e Central Autônoma de Trabalhadores (CAT)³⁸⁸, contando com a adesão de diversos sindicatos independentes; e Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), fundada em dezembro de 2007³⁸⁹.

Embora não tenham as centrais logrado obter o reconhecimento expresso e a sua regulamentação pelo ordenamento jurídico nacional, não havendo proibição ou autorização para sua criação na Constituição de 1988, constituíram-se, cindiram-se, fundiram, enfim, existem. E mais, constata-se do exame de diversos diplomas legais pesquisados, referências expressas a sua participação em Órgãos Colegiados. Com efeito, a Lei n. 8.036/90, que dispõe sobre o regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, prevê a participação de representantes de empregados e empregadores no Conselho Curador que institui (art. 3º), estabelece que tais representantes serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações (§3º do art. 3º)³⁹⁰. Também é exemplificativa do quanto afirmado, a Lei n. 7.998/90, que regula o programa do Seguro-Desemprego e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, cujo Conselho Deliberativo, conhecido como CODEFAT, conta com a participação de empregados e empregadores (art. 18), estabelecendo que os representantes dos empregados serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações (§3º do art. 18) e os representantes do empregadores pelas respectivas confederações.

No âmbito específico da Previdência Social, encontram-se expressas referências às Centrais Sindicais, como referido em tópico precedente: na Lei n. 8.213/91, ao dispor sobre a participação dos empregados e empregadores no Conselho Nacional de Previdência Social; no Decreto n. 3.048/99, também ao dispor sobre a participação dos representantes classistas no Conselho de Recursos da Previdência Social; e no Regimento Interno dos Conselhos de Previdência Social, igualmente no que se refere à indicação dos representantes dos empregados e empregadores.³⁹¹

³⁸⁸ FREITAS, Walter Beirith. O Nascimento de uma Central Sindical. **Justiça do Trabalho**. Porto Alegre: HS. Ano 24, n. 284, p. 74, agosto 2007.

³⁸⁹ Disponível em <<http://www.gestaosindical.com.br/centrais/materia.asp?idmateria=1009>> Acesso em 11 fev. 2008.

³⁹⁰ Dispõe o § 9º do art. 3º da Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, sobre a estabilidade assegurada aos membros do Conselho Curador, enquanto representantes dos trabalhadores.

³⁹¹ Nestes Conselhos, é relevante referir que o Decreto n. 3.048/99, em seu art. 296, § 4º, dispõe que os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e dos empregadores serão indicados pelas respectivas entidades sindicais ou associações representativas e designados pelo Gerente-

Verifica-se a existência de muitas divergências doutrinárias em torno da legitimação e atuação das Centrais Sindicais, destacando-se apenas alguns aspectos da questão, em razão da sua iminente superação, pela promulgação de legislação reguladora, como adiante se examinará.

Mozart Victor Russomano³⁹² afirma:

Nos últimos anos, porém, pela redemocratização nacional, como assinalamos anteriormente, fortaleceu-se a tendência a superar a legislação sindical vigente, oriunda do regime semicorporativista de 1937. E uma das conseqüências imediatas desse movimento político-ideológico foi admitir-se a fundação de centrais sindicais, muito embora o direito em vigor não as contemplasse, nem as admitisse.

Devemos acentuar, aqui, ainda uma vez, que, hoje em dia, é precisamente no nível das centrais que mais intensamente se desenvolve e atua o movimento sindical.

Mais adiante, refere o autor:³⁹³ “O sindicato brasileiro não tem, hoje em dia, relevância político-partidária (exceção feita às centrais sindicais) [...]”. Sustenta uma tendência natural da organização sindical de ir além das confederações. Observa, no entanto, que não viu êxito nessa experiência das centrais sindicais, “sobretudo nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, (...) pela exagerada politização de sua conduta e pelos inconvenientes que podem resultar da excessiva centralização do poder sindical.”³⁹⁴

Verifica-se o temor do autor, quanto à possibilidade de transformarem-se as Centrais em organizações poderosas, que possam exercer pressões capazes de afetar a liberdade sindical. Neste sentido, o pensamento de José Carlos Arouca³⁹⁵, manifestado ao discorrer sobre o surgimento das Centrais: “apesar de tudo, significou a divisão do movimento sindical no Brasil” e adiante:³⁹⁶

As centrais tornaram-se definitivas e não somente ocuparam o lugar das confederações como, também, se tornaram os organismos de coordenação dos sindicatos. Sua marca fundamental foi a ideologização assumida, que, por sua vez, determina o perfil dos filiados.

Executivo ou pelo Superintendente (§ 4º do art. 296-A), não referindo, pois, as Centrais Sindicais, que vieram a ser incluídas no Regimento Interno, que disciplina a estrutura e o funcionamento destes Conselhos.

³⁹² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 103.

³⁹³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 130.

³⁹⁴ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 117.

³⁹⁵ AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. p. 113.

³⁹⁶ AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. p. 113.

Arnaldo Süssekind³⁹⁷ afirma:

A posição das centrais sindicais de trabalhadores no cenário sindical brasileiro é, no mínimo, extravagante. Elas não integram o sistema confederativo previsto na Constituição e na CLT, o qual se esteia no princípio da unicidade de representação em todos os níveis. São, por conseguinte, associações civis de que tratam os incisos XVII e XXI do art. 5º da Carta Magna. Entretanto, quase todas as entidades sindicais – a maioria dos sindicatos, muitas federações e algumas confederações – estão filiadas a uma das cinco centrais e seguem as suas diretrizes; e, de fato, elas comandam o movimento sindical. Eis um paradoxo que resulta do art. 8º da Constituição, cuja alteração se impõe para adequar-se à realidade sindical brasileira.

Conclui seu pensamento afirmando estar configurada a pluralidade de representação *de fato na cúpula* do movimento sindical brasileiro, a refletir-se nas organizações que, *de direito*, representam as categorias profissionais (sindicatos) ou coordenam os correspondentes grupos (federações) e ramos da economia (confederações).³⁹⁸

Amauri Mascaro Nascimento,³⁹⁹ sobre a polêmica posição das Centrais Sindicais a partir da Constituição de 1988, manifesta o entendimento de que

[...] nada impede a pluralidade de centrais sindicais. A unicidade, a que se refere a Constituição, é na categoria e não fora ou acima dela. Nosso modelo é o de pluralidade de cúpula e unicidade de base. [...] não há proibição constitucional para a criação de centrais, embora a Lei Magna permita interpretações divergentes. A solução está em modificar a lei e deixar clara a sua diretriz.

A realidade se impõe e a matéria referente ao reconhecimento das Centrais Sindicais é parte integrante das propostas de reforma sindical, que serão objeto de exame posterior, até o momento não aprovadas. Não obstante a ausência de concretização dos anseios reformistas, esboçados em Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e em Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, a matéria está sendo objeto de regulamentação legal. Com efeito, o Projeto de Lei da Câmara, sob n. 00088/2007 (origem no Projeto de Lei n. 1.990/2007, de iniciativa do Poder Executivo), aprovado pela Câmara, em novembro de 2007, e em tramitação no

³⁹⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p. 388.

³⁹⁸ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. p. 389.

³⁹⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. p. 210.

Senado, constante de Anexo ao presente trabalho dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais, mediante alteração de disposições da CLT.⁴⁰⁰

No art. 1º da Lei a ser promulgada, é definida a central sindical como entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, com as atribuições e prerrogativas de: exercer a representação dos trabalhadores, por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e 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. De conformidade com o disposto no parágrafo único deste mesmo artigo, é considerada central sindical a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores.

Ressalta-se que, para o custeio das atividades de representação geral dos trabalhadores, decorrentes de suas atribuições legais, as centrais sindicais deverão utilizar os recursos que lhe forem destinados, aplicados de conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos (redação a ser dada ao art. 592, *caput* e parágrafo único da CLT⁴⁰¹), recursos estes oriundos da arrecadação da contribuição sindical (redação a ser atribuída ao art. 589 da CLT, especialmente o inciso II). A redação atual do art. 589 prevê a distribuição da importância da arrecadação da contribuição sindical à confederação correspondente (5%), à federação (15%), ao sindicato respectivo (60%) e à “Conta Especial Emprego e Salário” (20%). A nova redação não altera a distribuição no que tange às contribuições dos empregadores, modificando aquela relacionada com as contribuições dos empregados, reduzindo o percentual destinado à “Conta Especial Emprego e Salário” para 10% e atribuindo 10% à central sindical (inciso II, b). Merece destaque, ainda, o disposto no art. 3º do Projeto em comentário⁴⁰², que dispõe

⁴⁰⁰ A este Projeto foram apresentadas diversas Emendas, uma delas referente a novo modelo para o financiamento dos sindicatos, hoje mantidos com os recursos da contribuição sindical, matéria que está em discussão, tendo sido criado, pela Portaria n. 546, de 30 de Abril de 2007, do Ministério do Trabalho e Emprego, um Grupo de Trabalho, que está elaborando proposta a ser enviada à Casa Civil, Grupo que conta com a participação de diversas Centrais Sindicais.

⁴⁰¹ “Art. 592. As percentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior e às centrais sindicais serão aplicadas de conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos.

Parágrafo único. Os recursos destinados às centrais sindicais deverão ser utilizados no custeio das atividades de representação geral dos trabalhadores decorrentes de suas atribuições legais”.

⁴⁰² “Art. 3º. A indicação pela central sindical de representantes nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos a que se refere o inciso II do art. 1º será em número proporcional ao índice de representatividade previsto no inciso IV do art. 2º, salvo acordo entre centrais sindicais. Parágrafo único. O critério de proporcionalidade, bem como a possibilidade de acordo

sobre a indicação de representantes para os fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos, que fica vinculada à representatividade prevista no art. segundo,⁴⁰³ ressalvada a possibilidade de acordo entre centrais sindicais.

3.2.5 Justificativa para Atuação do Sindicato na Satisfação de Direitos Previdenciários

A concretização dos princípios consagrados na Constituição é tarefa atinente ao Estado e a toda sociedade, mormente no campo dos direitos sociais e, especialmente na área dos direitos previdenciários. No mundo do trabalho, criativo e modificador da natureza, a presença do homem revela-se essencial, a justificar, por si só, lhe seja garantida a satisfação de suas necessidades básicas, de forma a assegurar-lhe vida digna. Nesta perspectiva, direitos trabalhistas e direitos previdenciários se põem lado a lado, no sentido de materializar, de forma continuada, as diretrizes traçadas na Carta Magna, orientadora da interpretação e aplicação do direito.

Assim, a produção das normas, legalmente (pelo Estado) ou pela via negocial (sem a participação do Estado), a aplicação destas normas e o seu fiel cumprimento, assim como a fiscalização deste e, em última instância, a tutela judicial dos direitos, orienta-se, ou deve orientar-se, pelas diretrizes contidas na Constituição, cujos valores consagrados correspondem ao pacto político de que resultou. A indiscutível fundamentalidade do direito à previdência e sua relevância social e econômica constituem a maior das justificativas para que o sindicato (e as demais associações que compõem a estrutura sindical brasileira, ou seja, as

entre as centrais, previsto no caput, não poderá prejudicar a participação de outras centrais sindicais que atenderem aos requisitos estabelecidos no art. 2º.”

⁴⁰³ “Art. 2º. Para o exercício das atribuições e prerrogativas a que se refere o inciso II do art. 1º, a central sindical deverá cumprir os seguintes requisitos:

- I – filiação de, no mínimo, cem sindicatos distribuídos nas cinco regiões do País;
- II – filiação em pelo menos três regiões do País de, no mínimo, vinte sindicatos em cada uma;
- III – filiação de sindicatos em, no mínimo, cinco setores de atividade econômica; e
- IV – filiação de trabalhadores aos sindicatos integrantes de sua estrutura organizativa de, no mínimo, sete por cento do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

§ 1º O índice previsto no inciso IV será de cinco por cento do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional no período de vinte e quatro meses a contar da publicação desta Lei.

§ 2º As centrais sindicais que atenderem apenas aos requisitos dos incisos I, II e III poderão somar os índices de sindicalização dos sindicatos a elas filiadas, de modo a cumprir o requisito do inciso IV.”

federações, confederações e até mesmo as centrais sindicais, estas últimas não incluídas ainda de forma legal na pirâmide sindical) direcione suas atividades para a ampliação da proteção previdenciária àqueles que representa.

A partir das normas constitucionais em matéria sindical, observados os parâmetros contidos em documentos oficiais no plano internacional, como por exemplo, os verbetes do Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho⁴⁰⁴, com amparo nos ensinamentos doutrinários a que se lançou mão, especialmente nos princípios que orientam o Direito Previdenciário e o Direito Coletivo do Trabalho, forçoso é reconhecer que o papel do sindicato, nesta seara, é relevante.

O avanço democrático e o pluralismo são marcantes na nova ordem constitucional desenhada pela Constituição Federal de 1988, consagradora de direitos sociais e princípios atinentes à liberdade, bem estar e justiça, com destaque especial à dignidade da pessoa humana. Insere-se aí o sindicato, instituição que deve participar, ativamente, da construção do verdadeiro Estado Democrático de Direito, na medida que sua finalidade é, exatamente, a defesa dos interesses dos empregados (ou empregadores) que representa, os quais não se limitam aos direitos trabalhistas, alcançando todos aqueles que respeitam às condições de vida, de saúde, de ambiente, etc.

Nas palavras de Eduardo Gabriel Saad⁴⁰⁵, comentando as prerrogativas outorgadas ao sindicato pelo art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, o sindicato situa-se

em posição diferente da de um simples cidadão quando adota ou recomenda medidas visando ao bem de toda a categoria profissional que representa. Por meio das prerrogativas arroladas no artigo sob comentário, o Poder Público coloca o sindicato em posição de concretizar, da melhor maneira possível, o interesse de todos os seus representados, que são os membros de uma certa categoria profissional ou econômica.

⁴⁰⁴ Segundo Túlio de Oliveira Massoni, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT “destaca a importância da promoção do diálogo e da consulta quanto a temas de interesse comum entre as autoridades públicas e as organizações sindicais (Verbetes n. 1.066 e 1.067)”. Acrescenta: “No que tange à participação das organizações sindicais de trabalhadores em distintos órgãos e procedimentos, o Comitê considerou que toda decisão referente à participação em organismos tripartites deveria ser tomada por meio de consultas plenas a entidades representativas (Verbetes n. 1.090)”. MASSONI, Túlio Massoni. **Representatividade Sindical**. São Paulo: LTr, 2007. p. 127.

⁴⁰⁵ SAAD, Eduardo Gabriel. **CLT Comentada**. 36. ed. .São Paulo: LTr, 2003. p. 366.

Os interesses objeto de defesa são amplos e compreendem tudo quanto possa estar relacionado com as condições de trabalho, bem-estar, qualidade de vida e meio ambiente de trabalho. Enfim, todas as questões que digam respeito à humanização das relações de trabalho e à dignidade da pessoa humana.

Esta amplitude de atuação é reconhecida pela doutrina majoritária, sendo apropriado o pensamento de Mozart Victor Russomano, que afirma ser a natureza social da representação o próprio suporte profundo da representação coletiva, pelo sindicato, dos interesses da categoria”.⁴⁰⁶ Acresce o autor que a organização e atuação do sindicato se faz em razão de uma comunidade que nasce de forma espontânea, no curso da história, sendo uma “representação sociologicamente *necessária*, que se torna jurídica através da norma de direito que a legitima e delimita”.⁴⁰⁷

A partir desta concepção, afere o autor⁴⁰⁸ a medida e a extensão do poder de representação dos sindicatos, afirmando:

O sindicato, modernamente, é órgão de colaboração com o Estado, mantendo suas características tradicionais de instrumento de reivindicação e negociação com o empregador. Mas, nesse conjunto de atribuições, nunca será excessivo lembrar que ele desempenha, também, um papel moral, cultural, técnico e, inclusive, político.

Acresce, concluindo, que⁴⁰⁹

[...] o sindicato penetra em todos os setores da vida social para colaborar com o Estado em nome do interesse nacional ou para defender – perante ele ou perante o empresário – a solução adequada dos problemas relacionados com a respectiva categoria.

Esta afirmação denota, indiscutivelmente, a dimensão que a representação de empregados e empregadores assume no momento atual, de forma a não permitir que o sindicato exerça restritamente seus poderes, apenas no âmbito dos direitos mais imediatos atinentes às relações entre empregados e empregadores. Há de ter preocupação não apenas com as condições presentes, mas com o futuro do trabalhador e do próprio empregador, vale dizer, com a sociedade. Neste sentido, discute a doutrina acerca da representação de associados e não associados, de

⁴⁰⁶ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 62.

⁴⁰⁷ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 62.

⁴⁰⁸ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 62.

⁴⁰⁹ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 62.

trabalhadores e tomadores de trabalho formais e informais, já que estas questões não podem ser desprezadas.

Não basta discutir salários e manutenção de empregos, embora seja necessário; é preciso que os sindicatos voltem seus olhos para as questões de saúde, higiene, segurança, aposentadoria, etc. Destas, afinal, decorrem a integridade e a dignidade do trabalhador, assim como a manutenção das empresas, com reflexos à sociedade que, diga-se mais uma vez, custeia o sistema previdenciário.

A participação de toda a sociedade no financiamento da previdência coloca-se ao lado de sua participação também no controle e na efetividade deste sistema, justificando sejam ocupados, por todas as instituições, com destaque para as sindicais, a integralidade dos espaços consultivos e deliberativos nos quais podem ser traçadas e implementadas políticas tendentes à evolução da previdência social e de sua concretização.

A atuação do sindicato em matéria previdenciária está, assim, justificada: suas funções comportam esta atuação; os anseios sociais consagrados na Constituição, na forma de direitos fundamentais a exigem; e os princípios que delineiam a previdência confortam-na.

3.2.6 Possibilidades de atuação

A visualização das possibilidades de atuação do sindicato e demais entes sindicais na concretização dos direitos previdenciários dos trabalhadores empregados requer a prévia identificação dos espaços para tanto, ou seja, a verificação da existência destes, considerado o ordenamento jurídico vigente. Reclama, ainda, sejam detectados os mecanismos disponíveis para que a atuação seja viabilizada.

3.2.6.1 Espaço de Atuação

Embora o modelo sindical brasileiro vigente, que não assegura a liberdade sindical, contrariando o direito fundamental à liberdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988⁴¹⁰) e, também, o direito à livre associação (art. 5º, XVII, da Constituição⁴¹¹) e, especialmente, a livre associação profissional ou sindical (art. 8º, *caput*, da Constituição⁴¹²), os quais não se coadunam com o princípio da unicidade sindical, mantido pela Constituição Federal de 1988, ao lado de um sistema compulsório de custeio do sistema, extremamente criticado e que igualmente se manteve (contribuição sindical obrigatória), ainda assim, o plexo sindical delineado na Carta Magna e na Consolidação das Leis do Trabalho, marcado pela unicidade na base e pluralidade na cúpula, como antes demonstrado, e formado pelas diversas entidades sindicais, incluindo sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, comporta um espaço importante para atuação na realização dos direitos previdenciários.

O espaço está traçado a partir da Constituição, ao prever, expressamente, a participação dos empregados, empregadores e aposentados, ao lado do Governo, nos órgãos colegiados que integram a estrutura previdenciária nacional. E o traçado em questão se desdobra no âmbito da legislação infraconstitucional, em que, minudentemente, é disciplinada a composição e atuação dos Conselhos, quais sejam, o Conselho Nacional de Previdência Social, os Conselhos de Previdência Social e o Conselho de Recursos da Previdência Social, no que se refere ao Regime Geral da Previdência. Complementando este cenário, os demais Conselhos, Conselho de Gestão da Previdência Complementar e o Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social, que não possuem empregados e empregadores em sua constituição, têm assegurada a participação da sociedade, consistente na representação, naquele, de patrocinadores e instituidores de entidades fechadas de previdência complementar, das próprias entidades e dos participantes e assistidos das entidades fechadas da previdência

⁴¹⁰ “Art. 5º, *caput*. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”.

⁴¹¹ Art. 5º, [...] XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; [...]”

⁴¹² Art. 8º, *Caput*. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...]”.

complementar e neste, de representantes da Associação Brasileira de Municípios, do Fórum Nacional de Secretarias de Administração das Capitais e da Confederação Nacional dos Municípios.

Salienta-se que além da previdência social pública (Regime Geral da Previdência), custeada pelo Estado e pela sociedade, modernamente desponta uma nova modalidade de previdência, complementar, que pode assegurar proteção ainda maior, sem onerar o sistema. Trata-se do Sistema Privado de Previdência Complementar.⁴¹³

A participação dos empregados e empregadores no Conselho Nacional de Previdência Social (nível nacional) e nos Conselhos de Previdência Social (nível regional) deve ser feita por representantes de suas respectivas categorias, estando afeta mais às confederações e às centrais sindicais, do que às entidades de base, tratando-se de órgãos consultivos e de assessoramento (à exceção do Conselho de Recursos da Previdência Social, cuja atribuição é julgar, em instâncias administrativas), que visam à apresentação de propostas para a política de Previdência Social, no custeio, arrecadação, gestão ou cobertura, acompanhamento da aplicação da legislação pertinente e seu aperfeiçoamento, assim como da qualidade e presteza dos serviços prestados.

As expressas previsões legais acerca da participação dos representantes dos empregados nos Órgãos Colegiados compreendem o abono de faltas ao trabalho ocorridas em razão de participação nas reuniões e, no caso do Conselho Nacional de Previdência Social, garantia de emprego, consistindo estas disposições garantia a viabilizar a participação, autêntico estímulo a esta. Além disto, assegurando a Constituição Federal a filiação dos empregados aposentados, com direito de votar e ser votado nas organizações sindicais (art. 8º, VII), podem estes exercer a representação, contribuindo, inclusive, com sua experiência.

O trabalho dos Conselhos consiste em debates, travados no sentido de tornar mais efetivos os dispositivos legais existentes, muitas vezes não regulamentados ou, simplesmente, não cumpridos. Inclui, também, a identificação e a avaliação das causas que dificultam esta efetividade, situadas, por vezes, no plano

⁴¹³ A Previdência Complementar foi instituída pela Emenda Constitucional n. 20/98 e modificada pela Emenda Constitucional n. 41/03, sendo facultada sua instituição em caráter complementar ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS (regulamentação contida na Lei Complementar n. 109/01), bem como ao Regime Próprio da Previdência Social – RPPS (regulamentação contida na Lei Complementar n.108/01, estando em tramitação o Projeto de Lei Complementar n. 1.992/07, que visa sua alteração).

da falta de clareza, a requerer interpretação, pesquisa e estudo; e, em outras vezes, na ausência de mecanismos hábeis a tornar operáveis as regras e na existência de entraves ao controle e fiscalização.

Também se insere no do trabalho dos Conselhos as discussões no sentido de aperfeiçoar a legislação previdenciária, no que concerne ao custeio, às coberturas previdenciárias e à concessão dos benefícios, incluídas as formas de cálculo, revisão, etc., mediante apresentação de sugestões e propostas de Leis, Leis Complementares, Emendas Constitucionais, etc.

As periódicas reuniões dos próprios Conselhos e os trabalhos em Comissões e Grupos de Trabalho cuja instituição está prevista na legislação, demarcam o espaço de atuação das entidades sindicais, acrescendo-se as perspectivas de participação em Fóruns Regionais e Nacionais, Conferências e outras manifestações viabilizadas, compatíveis com a sociedade democrática. E a amplitude do espaço é demonstrada pela magnitude das atribuições e competências destes Órgãos, havendo possibilidades de o movimento sindical atuar amplamente em conquistas de natureza previdenciária, com possibilidades de beneficiar empregados, empregadores, aposentados e a sociedade em geral.

Exemplo desta possibilidade é o Fórum Nacional da Previdência, criado pelo Decreto n. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, com a finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de Assistência Social; subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes; e submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos pelo Colegiado (art. 1º).

Conforme previsto no art. 2º, dele participam, ao lado de diversos órgãos do Governo Federal, os segmentos dos empregadores e dos trabalhadores em atividade e aposentados e pensionistas, aqueles representados por várias Confederações e estes pelas Centrais Sindicais, nominadas expressamente, assim como pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (COBAP).

Tem sido intensa a atividade realizada pelo Fórum, constando de Anexos ao presente trabalho, a íntegra do Decreto e a Síntese das Atividades Realizadas, tendo em vista a extensão do conteúdo de tais documentos, a inviabilizar sua

transcrição. Destacam-se, para ilustrar, os seguintes temas que têm merecido a atenção e ensejado debate: promoção da formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social quadripartite; criação de mecanismos de incentivo a uma maior inclusão previdenciária, com regras contributivas compatíveis com a inserção no mercado de trabalho (mercado informal, intermitência contratual, sazonalidade, etc.); construção de um diálogo social quadripartite para a avaliação, o aperfeiçoamento e a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos - públicos e privados - da economia brasileira, tendo-se como referência, entre outras, as decisões da Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e as recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social, da Comissão Tripartite Paritária Permanente e da Organização Internacional do Trabalho; desoneração da folha de salários sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro; fortalecimento da gestão quadripartite, por meio da participação social nos órgãos deliberativos colegiados da Previdência; e outras essenciais à sustentabilidade da Seguridade Social, como critérios de financiamento e de cálculo/concessão de benefícios, políticas de previdência para os trabalhadores rurais, etc.

A gestão democrática e descentralizada da Previdência Social assegura, pois, a participação dos sindicatos, dispondo estes de meios diversos para, promovendo a defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria, atuar na realização dos direitos previdenciários.

A par destas possibilidades de participação junto à Previdência Social, outras merecem ser citadas, pois a defesa dos interesses das categorias representadas pelos sindicatos pode ser exercida em outros ambientes. Com efeito, a atuação sindical pode se dar em colaboração com outros órgãos do Estado, como o Ministério Público e o Ministério do Trabalho e Emprego; junto às empresas e comissões instituídas por estas para tratar de interesses dos trabalhadores; em fóruns de discussões, grupos de trabalho e comissões organizadas por órgãos públicos ou engendradas pelas próprias forças de representação das categorias econômicas e profissionais; e mesmo em conjunto com outras entidades da sociedade civil organizada, com fixação de objetivos e de tempo de funcionamento.

Exemplificativamente, o sindicato pode participar em Audiências Públicas promovidas e convocadas pelo Ministério Público do Trabalho, muitas vezes realizadas para tratar de questões pertinentes ao ambiente de trabalho, segurança e medicina do trabalho, aspectos relacionados às pessoas portadoras de deficiência, além da própria informalidade que caracteriza o mercado de trabalho nos tempos atuais. Pode, ainda, diante de descumprimentos da legislação e da constatação de riscos à saúde dos trabalhadores ou danos ao meio ambiente do trabalho, promover denúncias junto ao Ministério do Trabalho, para que este promova as medidas que lhe são facultadas.

Junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, podem os sindicatos acompanhar a atuação fiscalizadora do Ministério do Trabalho nas empresas, conforme previsto no art. 19, § 4º, da Lei n. 8.213/91, tendo acesso a documentos⁴¹⁴ e, na hipótese de grave e iminente risco para o trabalhador, requerer interdição do estabelecimento ou máquina, ou ainda, embargo de obra⁴¹⁵. Salienta-se que a Convenção n. 148 da Organização Internacional do Trabalho (Proteção dos Trabalhadores contra os Riscos Profissionais), pelo Brasil ratificada e promulgada pelo Decreto n. 93.413, de 15 de outubro de 1986, estabelece este acompanhamento da fiscalização dos agentes de inspeção, por representantes dos trabalhadores e da empresa, salvo se os agentes entenderem prejudicial. Também a Portaria n. 3.214, de 08 de Junho de 1978, Norma Regulamentar n. 1 (NR - 1), item 1.7, d, garante este acompanhamento pelos representantes dos trabalhadores. As Convenções da Organização Internacional do Trabalho n. 155 e n. 161, que também tratam da saúde do trabalhador, ambas ratificadas pelo Brasil e promulgadas, respectivamente, pelo Decreto n. 1.254, de 29 de setembro de 1994 e pelo Decreto n. 127, de 22 de maio de 1991, também asseguram a participação dos representantes de empregados nas instâncias referentes à saúde e meio ambiente do trabalho.

⁴¹⁴ Portaria n 3.214, de 08 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho, NR-9 – item 9.3.8.3. “Deverá ser mantido pelo empregador ou instituição um registro de dados, estruturado de forma a constituir um histórico técnico e administrativo do desenvolvimento do PPRA. (109.035-6 / I1)”.

⁴¹⁵ “Art. 161. O Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências, que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios e trabalho. [...] § 2º A interdição ou embargo poderão ser requeridos pelo serviço competente da Delegacia Regional do Trabalho, e, ainda, por agente da inspeção do trabalho ou por entidade sindical”.

3.2.6.2 Mecanismos de Atuação

A norma consagrada no art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, ao atribuir ao Sindicato “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, impõe ao ente sindical promover as ações necessárias à efetivação de todos os direitos dos integrantes da categoria, devendo ser lida à luz dos princípios consagrados pela ordem constitucional e tendo em vista a preservação e a manutenção dos direitos fundamentais. Como já examinado, o princípio da obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas e a valoração destas também decorrem de mandamento constitucional. Tais disposições se sintonizam com aquelas contidas na CLT, estabelecendo como prerrogativas do sindicato a representação dos interesses gerais da categoria perante as autoridades administrativas e judiciárias e a celebração de convenções coletivas de trabalho (art. 513, a, e b) e de suscitar dissídio coletivo (art. 857).

O exercício destas prerrogativas se faz presente no âmbito dos conflitos coletivos de trabalho,⁴¹⁶ cuja busca de soluções se dá, preponderantemente, por negociação coletiva (autocomposição, tendo como resultante convenções ou acordos coletivos) ou por dissídio coletivo, que, nas palavras de Gilberto Stürmer,⁴¹⁷ “surge ante o insucesso da negociação e pressupõe participação de uma fonte *supra partes*, com a prerrogativa de imposição da solução do conflito, à qual as partes deverão se submeter.” (heterocomposição, tendo como resultante a sentença normativa).

As denominadas normas coletivas, assim originadas, consubstanciam regramento que se diz oriundo do poder normativo de que dispõem as categorias profissionais e econômicas e a Justiça do Trabalho.⁴¹⁸ Salienta-se a existência de

⁴¹⁶ Conflitos de trabalho são aqueles gerados em razão da resistência dos empregadores às pressões dos empregados, na reivindicação de melhores condições de trabalho e salário, podendo ser individual ou coletivo.

⁴¹⁷ STÜRMER, Gilberto. As Relações de Trabalho, A Liberdade Sindical e o Poder Normativo da Justiça do Trabalho. In: AZEVEDO, André Jobim (Coor.); CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO E PROCESSUAL DO TRABALHO, 2007, Porto Alegre. **Anais**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 121.

⁴¹⁸ A nova redação dada ao parágrafo 2º do art. 114 da Constituição Federal (“recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as condições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas

intensa polêmica, na doutrina e na jurisprudência, acerca da manutenção do poder normativo da Justiça do Trabalho, tema que aqui não será enfrentado, registrando-se apenas que um dos argumentos favoráveis à extinção consiste na necessidade de prestigiar a capacidade de autocomposição.

No âmbito dos dissídios coletivos, assim como na seara da negociação coletiva, não há espaço para criação de novos direitos de natureza previdenciária a serem satisfeitos pelo sistema oficial, na medida que o Direito Previdenciário é direito público, admitindo, apenas, a produção estatal de normas e, ainda, porquanto qualquer benefício ou serviço instituído deve ter assegurada correspondente fonte de custeio.

Ressalta-se, ainda, que a competência da Justiça do Trabalho abrange apenas pequena fração da matéria previdenciária,⁴¹⁹ o que poderia inviabilizar a apreciação de cláusulas de dissídio coletivo contemplando a mesma. Tal restrição, por certo, não se verifica em relação às negociações coletivas, em que há liberdade e autonomia para inserção de questões desta ordem.

Não obstante a restrição supra, os meios de atuação em comento, especialmente a negociação coletiva, permitem dispor sobre mecanismos e procedimentos que possam ensejar maior efetividade daqueles direitos positivados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. A matéria previdenciária está estreitamente vinculada à matéria trabalhista, como já examinado, havendo direitos trabalhistas ligados diretamente a questões previdenciárias. Exemplifica-se com a garantia de emprego do trabalhador que sofre acidente do trabalho e usufrui benefício previdenciário correspondente. Esta garantia, de natureza trabalhista, que é de doze meses após o término do benefício, está prevista na Lei n. 8.213/91 (art. 118), que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.⁴²⁰ Pode este direito ser ampliado pela via da negociação coletiva, que comporta fixar, também, garantias contra despedidas em períodos

anteriormente.”) ensejou entendimentos no sentido de não mais ser viável o exercício do poder de criar normas.

⁴¹⁹ A atual redação do art. 114 da Constituição Federal, que define a competência da Justiça do Trabalho, inclui no inciso “VIII – a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir”; no inciso “VI – as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho”. Quanto a estas, abrangem as reparações relacionadas aos acidentes de trabalho e doenças profissionais, sobre as quais versa grande contingente de ações.

⁴²⁰ Lei 8.213/91, “Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente”.

próximos à aposentadoria do trabalhador; estabelecer parâmetros e mecanismos a serem observados em relação à saúde, higiene e segurança do trabalho, objetivando evitar ou reduzir acidentes do trabalho e doenças profissionais e do trabalho, àqueles equiparadas, com notada repercussão no nível de benefícios previdenciários pagos pela Previdência em razão destas circunstâncias e, ainda, concretizando os sagrados direitos fundamentais à saúde (art. 6º da Constituição Federal) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal). Neste aspecto, a atuação sindical pode consistir em prevenção e atenuação dos riscos laborais.

Relevante, ainda, o instrumento da substituição processual, que facilita e viabiliza o amplo acesso à Justiça, e que tem, atualmente, conforme entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, ampla abrangência. Após período de discussões e incertezas quanto ao alcance do disposto no já citado art. 8º da CLT, que vinha sendo interpretado de forma restritiva pelo Tribunal Superior do Trabalho, inclusive com entendimento consagrado na Súmula n. 310, posteriormente cancelada, está se consolidando novo entendimento.

A substituição processual ampla possibilita ao sindicato ingressar com ação em nome de toda a categoria ou de um grupo de trabalhadores, inclusive na vigência dos respectivos contratos, o que, geralmente, é inibidor das ações individuais. Trata-se, como afirma Raimundo Simão de Melo,⁴²¹ “de instrumento necessário e adequado na busca da coletivização, barateamento e efetividade da prestação jurisdicional trabalhista”. Por esta via, que não se restringe, é certo, a direitos trabalhistas, alcançando todos os direitos sociais, inclusive os previdenciários, pode o Sindicato propor demandas que visem os direitos tanto individuais como coletivos dos integrantes da categoria que representa (e não apenas dos associados). Salienta-se, neste contexto, o mecanismo das ações de cumprimento, destinadas a fazer cumprir, no âmbito das relações individuais, o quanto normatizado em dissídios coletivos ou nas convenções e acordos coletivos.

Podem ser propostas pelo sindicato, também, com amparo legal⁴²² e constitucional (art. 129, §1º)⁴²³ Ações Civis Públicas, para defesa do meio ambiente,

⁴²¹ MELO, Raimundo Simão de. **Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004. p. 242.

⁴²² Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Ação Civil Pública – art. 5º) e, subsidiariamente, conforme permissivo contido no art. 769 da CLT, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – art. 82, inciso IV).

especialmente o meio ambiente do trabalho, assim como para a defesa de outros interesses e direitos individuais homogêneos dos trabalhadores. Trata-se de relevante instrumento para tutelar os interesses dos trabalhadores, não apenas de natureza trabalhista, mas também outros direitos que se originam da prestação do trabalho, incluindo os previdenciários. Neste aspecto, pertinente a percepção de José Carlos Arouca,⁴²⁴ ao discorrer sobre a responsabilidade social do sindicato:

De tal modo, cumpre-lhe, também, a defesa dos direitos e interesses sociais, como a educação, o trabalho, lazer, segurança, Previdência Social, proteção à maternidade, à infância, assistência aos desamparados, saúde. No sistema capitalista deve fazer valer o princípio amortizador da ordem econômica, de modo a valorizar o trabalho humano, para quando menos assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo em conta, dentre outros princípios, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego, e exigir que a ordem social tenha como primado trabalho formal e como objetivo o bem estar e a justiça social. [...] Cabe-lhe, ainda, defender os interesses e direitos, difusos, coletivos e individuais homogêneos de seus representados, na sua conceituação ampla, que justifica o princípio da unicidade, vale dizer, do grupo no seu todo, independentemente de filiação (Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90, arts. 81 e 82, IV).

Ainda no plano da atuação frente ao Poder Judiciário, e considerada a supremacia da Norma Constitucional, estão facultadas ao sindicato, as ações próprias à conformação do ordenamento jurídico à ordem por aquela traçada.

Nas palavras de Luís Roberto Barroso:⁴²⁵

A supremacia da Constituição revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em diferentes níveis. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas.

Sendo assim, a lei fundamental deve ser preservada, na sua integralidade, justificando-se a existência, no seu próprio conteúdo, de mecanismos hábeis a corrigir eventuais ataques, seja por ação ou por omissão. Neste contexto, o ordenamento pátrio contempla o controle da constitucionalidade, considerado por

⁴²³ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] § 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

⁴²⁴ AROUCA, José Carlos. Responsabilidade do Empregador e do Sindicato nas Relações Coletivas de Trabalho. **Revista HS**. Ano 25, n. 289, p. 18, jan. 2008.

⁴²⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.1.

Luís Roberto Barroso “o mais importante destes mecanismos”⁴²⁶, exercido de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a guarda da Constituição, ou de forma difusa, por todos os juízes e tribunais.⁴²⁷

O sindicato, com status constitucional de defensor dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, pode, assim, se valer da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e da ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, prevista no art. 102 da Constituição Federal;⁴²⁸ mandado de injunção (para suprir falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania);⁴²⁹ ação direta de inconstitucionalidade por omissão;⁴³⁰ arguição de descumprimento de preceito fundamental;⁴³¹ e ação direta interventiva.⁴³²

⁴²⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. p. 1.

⁴²⁷ O controle da constitucionalidade respeita à efetivação do Estado Democrático de Direito instituído na Constituição, que requer eficácia e aplicabilidade das normas e dos direitos e garantias fundamentais, daí resultando a vinculação do poder público, nas suas variadas vertentes, incluindo-se, é certo, os órgãos jurisdicionais. Estes, não apenas compondo os conflitos gerados no convívio social, mas, sobretudo, exercendo o controle da constitucionalidade de atos normativos e atuando nas omissões legislativas.

⁴²⁸ “Art. 102 Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.”

⁴²⁹ “Art. 5º, LXXI, conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;” e

“Art.102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente: [...]

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal”.

⁴³⁰ “Art. 103, § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”.

⁴³¹ “Art. 102, § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”; com procedimento regulamentado na Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999.

⁴³² “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV – garantir livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

Ainda está previsto na Constituição Federal, o mandado de segurança coletivo, cuja impetração pode ser feita por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.⁴³³

Todos estes instrumentos processuais disponibilizados pela ordem jurídica constitucional constituem aparelhamento do sindicato para atuar no exercício de suas prerrogativas e cumprimento de suas funções.

No plano administrativo, a atuação do sindicato se dá, basicamente, por petições e requerimentos, devendo ser observadas, quando fixadas, as normas e os prazos para a promoção de seus encaminhamentos.

3.2.7 Realidade Atual e Perspectivas da Atuação do Sindicato

A realidade atual da participação dos sindicatos na efetivação dos direitos previdenciários deve ser analisada a partir da ampliação de seu campo de atuação,

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de imposto estadual compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I – no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

II – no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador – Geral da República, na hipótese do art. 34, VIII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal”.

⁴³³ “Art. 5º, LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: [...] b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

que não está restrito aos locais de trabalho e às negociações coletivas visando melhores e mais justos salários, “passando a almejar a interlocução com o Estado, a fim de implementar direitos sociais”, nas palavras de Paulo Roberto Lemgruber Ebert.⁴³⁴

A tendência da atuação é expansionista, no sentido de que a representatividade exercida em relação aos interesses das categorias profissionais e econômicas possa conduzir a patamar elevado na realização da cidadania.

Observa-se movimento, por exemplo, no incremento de discussões sobre condições de trabalho, acidentes de trabalho, doenças ocupacionais, benefícios previdenciários, reabilitação profissional e necessidade de planos de previdência privada complementar, etc.

As funções atribuídas ao sindicato e demais entidades sindicais pela ordem jurídica vigente, abordadas no item 3.2.3 e subitens, reconhecidas amplamente pela doutrina objeto de estudo, se compatibilizam com as novas exigências, restando fazer o necessário confronto com os dados extraídos da realidade, visando à identificação de novas possibilidades e perspectivas.

3.2.7.1 Dados da Realidade (Pesquisa)

A pesquisa objetivando conhecimento da realidade, em termos de atuação sindical na defesa dos direitos previdenciários do trabalhador empregado consistiu, fundamentalmente, em: a) exame de atas de reuniões do Conselho Nacional da Previdência Social e de alguns Conselhos de Previdência Social; b) consulta a convenções coletivas de trabalho envolvendo diversas categorias; c) coleta de informações junto a alguns sindicatos de diferentes categorias profissionais; d) participação em reuniões junto à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Fórum da Sindical da Saúde (FSS), integrado por representantes de sindicatos de diversas categorias profissionais; e e) visita ao Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre (SINDEC). O conjunto de informações resultante desta pesquisa foi

⁴³⁴ EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Sindicato Mais Representativo e Mutação Constitucional: uma proposta de releitura do art. 8º, II da Constituição Federal.** p. 24.

complementando por breve incursão no âmbito da jurisprudência da Justiça do Trabalho.

A integralidade das informações coletadas consta do relatório de pesquisa em apêndice (exceto aquelas atinentes à jurisprudência), que abrange a metodologia empregada, os critérios definidos e as alterações e adaptações que se fizeram necessárias, assim como as circunstâncias relevantes do trabalho de investigação da realidade, constando a seguir, síntese e análise valorativa dos elementos buscados.

3.2.7.1.1 Participação de Entidades Sindicais nos Conselhos da Previdência Social

A participação dos representantes dos empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas no Conselho Nacional de Previdência Social está expressa na Tabela 1, a seguir apresentada, constando do item 1 do relatório de pesquisa em apêndice o detalhamento das informações e limitações da pesquisa.

Tabela 1 - Representação de empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas no CNPS – Conselho Nacional da Previdência Social

PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 8		2006 11		2005 10	
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
CUT (1)	5	62,5	6	54,5	9	90
FORÇA SINDICAL	5	62,5	8	72,7	9	90
CONTAG (2)	6	75	9	81,8	8	80
CGT (3)	-	-	2	18,2	-	-
SDS (4)	1	12,5	2	18,2	-	-
Empregadores						
CONFEDERAÇÕES	8	100	11	100	10	100
Aposentados e Pensionistas						
COBAP (5)	8	100	11	100	10	100
CUT	-	-	-	-	6	60
SINTRAP (6)	6	75	8	72,7	9	90
FORÇA SINDICAL	-	-	1	9	1	10
SINDNAP (7)	6	75	7	63,6	-	-
CENTRAPE (8)	2	25	1	9	-	-
SINDAP (9)	-	-	2	18,2	-	-
CGT	1	12,5	-	-	-	-

Fonte: Dados obtidos no site: <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_07.asp> em diversos acessos no período de 10 de dez. de 2007 a 25 de fev. de 2008.

Nota: Além das participações acima (representantes indicados na forma da previsão legal), compareceram outras instituições e pessoas convidadas, tanto do Governo como representantes de centrais, confederações, sindicatos, associações, etc.

Legenda:

- 1) CUT – Central Única dos Trabalhadores
- (2) CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- (3) CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
- (4) SDS – Social Democracia Sindical
- (5) COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
- (6) SINTRAP – Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas
- (7) SINDNAP – Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical
- (8) CENTRAPE – Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas
- (9) SINDAP – Sindicato dos Aposentados e Pensionistas

Constata-se a presença de centrais sindicais em todas as reuniões realizadas no período de 2005 a 2007, sendo as duas maiores Centrais (CUT e Força Sindical) as mais atuantes. Com efeito, os empregados em atividade estiveram representados, nos anos de 2005, 2006 e 2007, principalmente pelas duas maiores Centrais Sindicais (CUT e Força Sindical). A CUT, que possui 3.326 entidades filiadas, com 7.468.855 trabalhadores associados e 22.487.987 trabalhadores na base⁴³⁵, esteve presente em 90% das reuniões havidas em 2005, 54,5% em 2006 e 62,5% em 2007; a Força Sindical, segunda maior Central, que tem 1.800 entidades filiadas e 16 milhões de trabalhadores⁴³⁶, esteve presente em 90%, das reuniões em 2005, 72,7% em 2006 e 62,5% em 2007.

Acresça-se a representação dos empregados em atividade pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura⁴³⁷, que esteve presente em aproximadamente 80% das reuniões (média do período de 2005 a 2007), observando-se também em relação a ela uma redução na participação, que foi de 80% em 2005 e 75% em 2007.

Quanto aos empregadores, estiveram representados, nos anos de 2005, 2006 e 2007, em todas as reuniões, sempre por diversas Confederações.

⁴³⁵ Dados extraídos do site <www.cut.org.br> Acesso em 16 fev. 2008.

⁴³⁶ Dados extraídos do site <http://www.mte.gov.br/imprensa/homenagem/11_forca_sindical.asp> Acesso em 16 fev. 2008.

⁴³⁷ A CONTAG é a maior entidade sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais da atualidade, tendo sido fundada em 22 de dezembro de 1963, no Rio de Janeiro, atualmente congregando 27 federações que reúnem cerca de 4 mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras do campo. Informações extraídas do site <www.contag.org.br> Acesso em 16 fev. 2008.

Os aposentados e pensionistas marcaram presença, representados, principalmente pela Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP)⁴³⁸ (esteve em todas as reuniões nos anos de 2005, 2006 e 2007) e pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas (SINTRAP) (presente em 90% das reuniões realizadas em 2005, 72,7% em 2006 e 75% em 2005). Também a CUT esteve representando os aposentados e pensionistas no ano de 2005, a Força Sindical nos anos de 2005 e 2006 e a CGT em 2007. Outras entidades e sindicatos responderam por esta representação, de forma menos significativa (sob o aspecto quantitativo).

Quanto à participação dos representantes dos empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas nos Conselhos da Previdência Social está expressa nos dados consolidados no item 1 do relatório de pesquisa em apêndice, onde constam todos os detalhes e informações atinentes ao levantamento efetivado, deles se extraindo a síntese apresentada a seguir.

A representação dos empregados em atividade no Conselho de Porto Alegre, consoante se verifica, se deu mediante a presença da CUT (100% das reuniões em 2007, 37,5% em 2006 e 50% em 2005); da Força Sindical (100% nos anos de 2007 e 2005 e 87,5% em 2006); e, também, por uma Federação, um Sindicato e uma Associação (em percentuais menores). No Conselho de Curitiba, os empregados estiveram representados pela CUT (66,7% das reuniões em 2007, 50% em 2006 e 44,4% em 2005); pela Força Sindical (100% no ano de 2007, 83,3% em 2006 e 88,9% em 2005); e por duas Federações (percentuais menores). No Conselho de Florianópolis, os empregados estiveram representados pela Federação dos Empregados Metalúrgicos da CUT (FEM-/PR-SC), em 9,1% das reuniões havidas em 2006 e em 60% daquelas ocorridas em 2005; por outras três federações, sendo a Federação dos Trabalhadores no Comércio de SC (FECESC) em 50% das reuniões realizadas em 2005 e 9,1% das reuniões levadas a efeito em 2006; a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC) presente em todos os três anos (62,5% das reuniões em 2007, 63,6% em 2006 e 20% em 2005) e a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Estado de Santa Catarina (FETEC-CUT-SC) em 50% das reuniões

⁴³⁸ Sociedade civil fundada em 1985, que representa, em âmbito nacional, as entidades de aposentados e pensionistas, na defesa de seus direitos. Informações extraídas do site <www.cobap.org.br> Acesso em: 16 fev. 2008.

ocorridas em 2007 e 63,5%; e, ainda, pelo Sindicato dos Empregados Em Edifícios de Florianópolis (SEEF), em percentuais menores, em 2005 e 2006.

Nos Conselhos de Belo Horizonte e São Paulo, cuja pesquisa restringe-se ao ano de 2005, constata-se: presença da CUT e da Força Sindical em 80% das reuniões realizadas em Belo Horizonte e a CGTB em 100% das reuniões em São Paulo, havendo a participação de um sindicato vinculado à CUT em 100% destas e, naquelas, de uma Federação, em 20% das reuniões.

Os empregadores estiveram representados, nos anos e 2005, 2006 e 2007, em todas as reuniões, sempre por diversas federações, destacando-se a FECOMERCIO.

Os aposentados e pensionistas marcaram presença em todas as reuniões realizadas nos anos de 2005, 2006 e 2007, nos diversos Estados, representados por diferentes associações, sindicatos, federações e, também, por centrais sindicais.

A par da presença das entidades sindicais indicadas para compor os Conselhos (na forma prevista na legislação), em todas as reuniões estiveram presentes outros sindicatos, federações e associações, na representação de empregados em atividade, empregadores e de aposentados e pensionistas, atendendo a convites que lhes foram formulados, conforme as matérias que seriam objeto de deliberação.

Quanto ao temário das reuniões dos Conselhos,⁴³⁹ é amplo, como permitem as disposições legais e regimentais que tratam da atuação e funcionamento destes Colegiados, objeto dos itens 3.1.3.1 3.1.3.2 do presente trabalho. As discussões abrangem desde as questões relacionadas com o atendimento dos diversos segurados e qualidade dos serviços até questões de maior relevância como aquelas atinentes ao gerenciamento do Sistema Previdenciário e sua manutenção, destacando-se as seguintes: atuação do movimento sindical e resultados de ações das centrais sindicais; trabalhos realizados pelas comissões e grupos de trabalho instituídos; propostas orçamentárias do Instituto Nacional do Seguro Social; projeções dos valores de arrecadação (receita previdenciária) e de benefícios concedidos; fraudes e crimes previdenciários; evolução da proteção social e impacto sobre a pobreza; necessidade de novas alterações no sistema previdenciário, para adequação à mudança da expectativa de vida; profissionalização da gestão da

⁴³⁹ Listadas no item 1 do relatório de pesquisa em apêndice.

Previdência Social e ampliação do universo de trabalhadores protegidos; política de recursos humanos do Instituto Nacional do Seguro Social; importância da implementação de alteração do seguro acidente do trabalho (fator acidentário previdenciário); atuação dos médicos peritos; perfil profissiográfico previdenciário; nexos epidemiológico; aposentadoria especial; fator previdenciário (cálculo, importância e manutenção); empréstimos consignados a aposentados e respectivas taxas de juros praticadas; necessidade de que os representantes sindicais nos Conselhos Regionais tenham conhecimento do Instituto Nacional do Seguro Social para auxiliar seus associados e tentar ajudar a melhorar a qualidade de vida das pessoas evitando que fiquem mais doentes; avaliação favorável acerca da parceria desenvolvida entre o Instituto Nacional do Seguro Social e o Sindicato; avaliação do treinamento dos líderes sindicais na área de benefícios; diferença de atendimento em relação aos segurados das áreas rurais (dificuldades de acesso à internet e telefone); melhor conhecimento da legislação pelos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social; funcionamento da Receita Federal do Brasil (Lei n. 11.457/07); meio ambiente do trabalho e doenças ocupacionais frequentes (lesões por esforços repetitivos-LER e distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho-DORT, stress) e acidentes de trabalho - nexos epidemiológico; retorno de segurados ao trabalho, após gozo de benefício – ausência de condições de trabalho – necessidade de comunicação oficial pelo Instituto Nacional do Seguro Social às empresas; ações regressivas quando o laudo da Delegacia Regional do Trabalho (DRT) indica negligência da empresa na segurança do trabalhador: importância do auxílio das entidades sindicais nesta área, que é fator de prevenção de acidentes por parte da empresa; reabilitação profissional do empregado (importância de fiscalizar o cumprimento da legislação).

Os Conselhos, especialmente o Conselho Nacional de Previdência Social, se valem das suas deliberações para encaminhar recomendações a outros Órgãos da Previdência ou não, dando concretude às discussões ali travadas e visando ao aprimoramento do sistema. São exemplificativas destas recomendações: ampliação de ações regressivas contra empregadores responsáveis por acidentes do trabalho; antecipação de décimo terceiro salário aos aposentados; e limitações a empréstimos consignados a aposentados.

3.2.7.1.2 Cláusulas Previdenciárias em Negociação Coletiva

As Tabelas 2 e 3, abaixo apresentadas, retratam a ocorrência de negociações coletivas exitosas em relação a questões de ordem previdenciária, em diversos sindicatos, consoante explicitado no relatório de pesquisa, referindo-se a primeira aos empregados do comércio e a segunda a empregados de diferentes categorias profissionais⁴⁴⁰.

Tabela 2 Cláusulas previdenciárias em negociação coletiva – categorias profissionais ligadas ao comércio

Estad	Período	Direitos																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	11	12	13	14	15	16	17
Sindicato: Sindicato dos Comerciantes de Porto Alegre – Comércio Atacadista																		
RS	2004-2005	X		X														
RS	2005-2006	X		X														X
RS	2006-2007	X		X														X
Sindicato: Sindicato dos Empregados no Comércio de Florianópolis – Comércio Atacadista																		
SC	2004-2005	X			X								X		X			X
SC	2005-2006	X			X								X		X			X
SC	2006-2007	X			X								X		X			X
Sindicato: Sindecascavel – Sindicato dos Empregados do Comércio de Cascavel e Região – Paraná																		
PR	2004-2005	X																
PR	2005-2006	X																
PR	2006-2007	X																
Sindicato: Sindicato dos Comerciantes de São Paulo																		
SP	2004-2005	X		X						X								
SP	2005-2006	X		X						X								
SP	2006-2007	X		X						X								
Sindicato: Sindicómércio JF – Sindicato do Comércio Varejista de Uberlândia – Minas Gerais																		
MG	2004-2005	X		X														
MG	2005-2006	X		X														
MG	2006-2007	X		X														
Sindicato: Sindivarejista – Sindicato do Comércio Varejista do Distrito Federal																		
DF	2004-2005	X		X	X								X		X			X
DF	2005-2006	X		X	X								X		X			X
DF	2007-2007	X		X	X								X		X			X

Legenda:

1. Garantia de emprego pré-aposentadoria.
2. Reembolso das contribuições previdenciárias período pré-aposentadoria.
3. Garantia de emprego à gestante.

⁴⁴⁰ No item 2 do relatório de pesquisa em apêndice, consta a relação com o nome completo de todos os sindicatos em relação aos quais foram examinadas as convenções coletivas.

4. Garantia de emprego após alta benefício por acidente ou doença.
5. Complementação do benefício acidente do trabalho.
6. Complementação do salário-benefício – auxílio-doença.
7. Complementação do 13º salário no benefício previdenciário.
8. Licença Maternidade, além da legalmente estabelecida.
9. Auxílio-funeral.
10. Convênios com o INSS – para recebimento de benefícios previdenciários.
11. Antecipação do benefício previdenciário em caso de greve – auxílio-doença e acidente do trabalho.
12. Liberação de dirigentes sindicais.
13. Auxílio por morte ou invalidez permanente, ampliada se decorrer de acidente do trabalho.
14. Fornecimento de documentos para fins previdenciários (RSC e outros).
15. Informações do empregador ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção à saúde.
16. Seguro de vida e acidente do trabalho.
17. Assentos nos locais de trabalho

As informações revelam que no âmbito dos empregados no comércio, considerados os Estados do RS, SC, PR, SP, MG e o DF, no período de 2004 a 2007, houve negociação envolvendo matéria previdenciária, sendo que em todos eles a garantia de emprego em período pré-aposentadoria está clausulada. Observam-se, também, cláusulas comuns em relação a algumas convenções: garantia de emprego à gestante, além da legalmente estabelecida (quatro); auxílio-funeral (duas); garantia de emprego a empregado que tenha percebido auxílio-doença (duas); manutenção de assentos no local de serviço (três); fornecimento de relações de salários de contribuição (RSC) para fins de comprovação perante o Instituto Nacional do Seguro Social em requerimentos de benefícios (duas).

Além destas, verifica-se que em duas convenções constam cláusulas que permitem a liberação de dirigentes sindicais em alguns dias por ano. Tal pactuação merece aqui registro, pois favorece a participação destes na representação dos empregados da categoria junto às instâncias em que se discute matéria previdenciária (Conselhos da Previdência, fóruns de discussões, grupos de trabalho, comissões, etc.).

Quanto aos demais dados coletados, relativos às diversas categorias objeto da pesquisa, estão consolidados na Tabela 3 que segue:

Tabela 3 - Cláusulas previdenciárias em negociação coletiva – diversas categorias profissionais

Estado	Período	Direitos															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Sindicato: SERGS - Sindicato dos Enfermeiros do Rio Grande do Sul																	
RS	2004-2005		X			X				X	X	X	X				X
RS	2005-2006		X			X				X	X	X	X				X
RS	2006-2007		X			X				X	X	X	X				X
Sindicato: SINPRO – Sindicato dos Professores de São Paulo – Ensino Supletivo																	
SP	2004-2005	X		X	X												
Sindicato: SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção – Blumenau - SC																	
SC	2004-2005	X			X												
SC	2005-2006	X			X												
SC	2006-2007	X			X												
Sindicato: SINDIMETAL - Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Paraná																	
PR	2004-2005	X					X						X	X	X		
PR	2006-2007	X					X						X	X	X		
Estado	Período	Direitos															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Sindicato: SINPACEL – Sindicato das Indústrias de Papel, Celulose e Pasta de Madeira para Papel, Papelão e de Artefatos de Papel e Papelão do Estado do Paraná																	
PR	2004-2005	X		X			X										
Sindicato: Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentos de Criciúma e Região – SC																	
SC	2005-2006	X		X	X		X	X		X			X				
SC	2006-2007	X		X	X		X	X		X			X				
Sindicato: Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo																	
SP	2005-2006	X								X							X
Sindicato: SINPRO-DF – Sindicato dos Professores no Distrito Federal																	
DF	2005-2006	X		X					X								
Sindicato: Sindicato dos Publicitários de Brasília – DF																	
DF	2004-2005	X		X	X					X			X				
DF	2005-2006	X		X	X					X			X				
Sindicato: Sindicato dos Empregados em Imobiliárias do Rio Grande do Sul																	
RS	2006-2007	X								X							
Sindicato: SINTAPPI/MG – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícias e Informações no Estado de Minas Gerais																	
MG	2006-2007			X	X												

Legenda:

1. Garantia de emprego pré-aposentadoria.
2. Reembolso das contribuições previdenciárias período pré-aposentadoria.
3. Garantia de emprego à gestante.
4. Garantia de emprego após alta benefício por acidente ou doença.
5. Complementação do benefício acidente do trabalho.
6. Complementação do salário-benefício – auxílio-doença.
7. Complementação do 13º salário no benefício previdenciário.
8. Licença Maternidade, além da legalmente estabelecida.
9. Auxílio-funeral.
10. Convênios com o INSS – para recebimento de benefícios previdenciários.

11. Antecipação do benefício previdenciário em caso de greve – auxílio-doença e acidente do trabalho.
12. Liberação de dirigentes sindicais.
13. Auxílio por morte ou invalidez permanente, ampliada se decorrer de acidente do trabalho.
14. Fornecimento de documentos para fins previdenciários (RSC e outros).
15. Informações do empregador ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção à saúde.
16. Seguro de vida e acidente do trabalho.

As informações supra, que abrangem os períodos de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, evidenciam a presença de cláusulas muito semelhantes às aquelas acima identificadas. De um universo de onze sindicatos, localizados nos Estados do RS, SC, PR, SP e MG e no DF, observa-se que todos, sem exceção, negociaram com êxito direitos de natureza previdenciária ou de natureza trabalhista vinculados a questões previdenciárias. Em 15 (quinze) convenções encontram-se cláusulas referentes a garantias de emprego, sendo em período pré-aposentadoria 14 (quatorze); gestante - além do período legalmente assegurado - 8 (oito); empregados que recebem alta de benefício auxílio-doença, inclusive em razão de acidente do trabalho, 9 (nove). Há 8 (oito) ocorrências de cláusulas contendo complementação de benefícios previdenciários, decorrentes ou não de acidente do trabalho e 2 (duas) referentes à complementação de décimo terceiro salário.

Das convenções das 11 (onze) categorias profissionais consultadas, constam os seguintes quantitativos de cláusulas pertinentes à previdência, para cada período de vigência: reembolso das contribuições previdenciárias (uma); auxílio funeral (cinco); convênios com o Instituto Nacional do Seguro Social – para recebimento de benefícios previdenciários (uma); antecipação de benefício previdenciário (auxílio-doença, inclusive decorrente de acidente do trabalho), em caso de greve do Instituto Nacional do Seguro Social (uma); liberação de dirigentes sindicais (quatro); auxílio por morte ou invalidez permanente ampliada se decorrer de acidente do trabalho (uma); fornecimento de documentos para fins previdenciários - RSC e outros (uma); obrigação do empregador informar ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção a saúde (uma); seguro de vida e acidente do trabalho (uma).

Registra-se que em relação aos sindicatos cujos dados disponibilizados referem-se a mais de um período de vigência das respectivas convenções coletivas, as cláusulas se repetem, à exemplo do que foi constatado em relação aos empregados no comércio (Tabela 2).

Acrescenta-se aos registros referentes à atuação negocial em matéria previdenciária, a ocorrência, não no universo de pesquisa, mas no âmbito de outra categoria, a inclusão de cláusula relativa a plano de previdência privada complementar. Constatou-se iniciativa no âmbito das negociações entre empresários e empregados do comércio em São Paulo, com inclusão de uma cláusula na qual se comprometem a divulgar e incentivar, junto às empresas e empregados integrantes de suas respectivas categorias, o Plano FECOMERCIO - Renda Complementar, administrado pela Fundação FECOMERCIO de Previdência Associativa (FPA) e gerido por representantes de empregados e empregadores.⁴⁴¹

3.2.7.1.3 Pesquisa Direta Junto a Sindicatos

A pesquisa diretamente realizada junto a sindicatos foi detalhada no item 3 do relatório de pesquisa em apêndice⁴⁴², sendo aqui sintetizada.

Os seguintes sindicatos responderam aos questionamentos feitos, relacionados com as diversas possibilidades de atuação na defesa de direitos previdenciários ou de natureza trabalhista vinculados com questões previdenciárias: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Porto Alegre (1); SINDEC – Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre (2); Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região (3); SINTTEL/RS – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado do Rio Grande do Sul (4); SINDIPETROS – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Destilação e Refinação do Petróleo de Porto Alegre, Canoas, Osório e Tramandaí (5); SINDIMETRO – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários do RS (6); SINDISAUDE-RS – Sindicato dos Profissionais de Enfermagem, Técnicos, Duchistas, Massagistas e Empregados em Hospitais e Casas de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (7); Sindicato dos Empregados Aeroviários de Porto Alegre (8); Sindicato dos Enfermeiros no Estado do Rio Grande do Sul (9); Sindicato dos Trabalhadores em

⁴⁴¹ Maiores detalhes sobre esta negociação encontram-se no item 2 do relatório de pesquisa em apêndice.

⁴⁴² Consta do relatório a tabulação de todos os dados coletados, em conformidade com o questionário previamente elaborado para tal fim, transcrito ao final do relatório.

Administração Escolar do Rio Grande do Sul (10); SINSERCON – Sindicato dos Servidores dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional no Estado do RS (11); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Bento Gonçalves (12); Sindicato das Indústrias da Alimentação de Montenegro (13); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas (14); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Caxias do Sul (15); e SINDISINDI – Sindicato dos Empregados em Entidades Sindicais no RS (16).

Trata-se de sindicatos de diferentes categorias profissionais, com bases de atuação e portes diversos, cuja representatividade (definida, aqui, pelo número de empregados associados em relação ao número de integrantes da respectiva categoria profissional) está estampada na Tabela 4, a seguir, na qual os Sindicatos estão identificados por números correspondentes àqueles da listagem do parágrafo anterior.

Tabela 4 - Representatividade dos sindicatos que participaram da pesquisa

Sindicato	Nº de Associados	Integrantes da Categoria	% de Representatividade
1	10.445	27.000	38,7
2	8.000	95.000	8,4
3	12.142*	16.488	73,6
4	8.000	30.000	26,7
5	1.338	1.894	70,6
6	923	1.200	76,9
7	DND	40.000	?**
8	1.600	3.000	53,3
9	3.769	10.000	37,7
10	3.000	7.000	42,9
11	113	750	15,1
12	1.082	8.000	13,5
13	1.350	2.760	48,9
14	2.856	3.780	75,6
15	1.876	5.613	33,4
16	340	5.000	6,8
Totais	56.834	257.485	22,0

Fonte: dados extraídos dos questionários de pesquisa.

* Incluídos os empregados em atividade, afastados e aposentados.

** Prejudicado o cálculo, em razão da não disponibilização do número de associados

Pode-se, a partir destas informações, afirmar que a amostragem obtida e que norteia o apanhado de realidade aqui apresentado corresponde a um universo de 257.485 empregados e 56.834 associados a sindicatos, correspondendo estes a 26,1% daquele contingente (desconsiderados os 40.000 integrantes da categoria representada pelo sindicato identificado com o n.7 acima).

Constata-se que 4 (quatro) dos 16 (dezesesseis) sindicatos possuem associados em quantidade superior a 70% do total de empregados da categoria e 7 (sete) situam-se em percentuais superiores a 40%.

Apresenta-se, a seguir, as informações que foram obtidas, observada a rigorosa ordem em que inseridas no questionário, consoante transcrito no relatório de pesquisa:

a) Participação em Conselhos da Previdência Social

Todos os Sindicatos responderam que não participaram, no período de 2004 a 2007, das reuniões realizadas pelo Conselho Nacional da Previdência Social, tendo a maior parte deles esclarecido que não tiveram atuação direta em tal Colegiado, mas que estiveram representados pela central sindical a que se filiam.

Quanto aos Conselhos de Previdência Social (conselhos descentralizados), 6 (seis) sindicatos dos 16 (dezesesseis), ou seja, 37,5% (trinta e sete vírgula cinco por cento) responderam afirmativamente.

A matéria sobre as quais versaram as reuniões de que estes representantes de empregados participaram referem-se a: organização de eventos, fóruns e seminários; contribuições previdenciárias; benefícios e altas programadas, “data certa”, perícias médicas; cálculo de benefícios e fator previdenciário; atendimento dos segurados (demora, filas, etc); empréstimos consignados a aposentados; doenças ocupacionais: LER, DORT, e, atualmente, depressão; nexos epidemiológicos; regimento interno, periodicidade das reuniões; e apresentação de índices referentes à agência do Instituto Nacional do Seguro Social (primeira reunião de um Conselho de Previdência Social – interior do Estado).

b) Negociações da Categoria em Matéria Previdenciária:

Quanto à ocorrência de negociações em matéria previdenciária no período de 2004 a 2007, 3 (três) entidades, ou seja, 16% (dezesesseis por cento) não

preencheram e 4 (quatro) entidades responderam “não” para os anos de 2004 a 2006, e 3 (três) responderam não quanto ao ano de 2007.

A maior parte das respostas foi afirmativa, sendo: no ano de 2007, 10 (dez) e nos anos de 2004 a 2006, 9 (nove), o que corresponde a 62,5% (sessenta e dois vírgula cinco por cento) e 56,3% (cinquenta e seis, vírgula três por cento).

Observou-se, ainda, que todas as negociações realizadas conduziram à inserção de cláusulas em acordos ou convenções coletivas, cujos direitos de natureza previdenciária respeitam, basicamente, aos mesmos que foram detectados no exame de diversas convenções, consoante exposto no item 3.2.7.1.2, razão pela qual não serão aqui transcritos.

No entanto, registram-se três cláusulas objeto de negociação identificadas neste universo e que não haviam sido registradas anteriormente. São elas: Trabalho decente⁴⁴³; e Preenchimento do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)⁴⁴⁴, pelo empregador; e estabelecimento de políticas de prevenção ao assédio moral no trabalho (problemas psicossociais ensejadores de afastamento).

c) Atuações Jurisdicionais em Matéria Previdenciária (inclusive em Dissídios Coletivos):

Em todos os anos objeto da pesquisa (2004 a 2007), houve atuação dos Sindicatos no âmbito do Poder Judiciário, tendo 9 (nove) Entidades respondido afirmativamente, o que corresponde a 56,3% (cinquenta e seis vírgula três por cento), considerado o total de 16 (dezesesseis).

As informações manuseadas evidenciam o aforamento de ações contra o Instituto Nacional do Seguro Social, versando retorno a benefício, em razão de alta concedida sem que o médico da empresa tenha o empregado como apto às suas

⁴⁴³ A cláusula referente ao Trabalho Decente, constante nas Convenções Coletivas do SINDEC – Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre, está assim redigida: “01. TRABALHO DECENTE – As entidades econômicas convenientes envidarão todos os seus esforços para que as empresas representadas promovam o trabalho decente; o desenvolvimento sustentável, considerados os princípios próprios das atividades econômica e profissional e o crescimento econômico e social do comércio e dos comerciários; o respeito aos princípios e direitos fundamentais, como a liberdade sindical, a livre negociação coletiva e a não discriminação e igualdade no trabalho; práticas de proteção social; o diálogo social; a capacitação profissional; e a segurança e saúde do trabalhador”.

⁴⁴⁴ O Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) é um formulário com campos a serem preenchidos com todas as informações relativas ao empregado, como por exemplo, a atividade que exerce, o agente nocivo ao qual é exposto, a intensidade e a concentração do agente, exames médicos clínicos, além de dados referentes à empresa, destinando-se à para a comprovação da efetiva exposição dos empregados a agentes nocivos, para o conhecimento de todos os ambientes e para o controle da saúde ocupacional de todos os trabalhadores. Informação disponível no site: <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/paginas_perfis/perfil_Empregador_10_07.asp> Acesso em: 23 fev. 2008.

funções; antecipações de tutela em ações para restabelecer benefício; restabelecimento de auxílio-doença; reconhecimento de doenças como acidentes de trabalho; conversão de auxílio-doença em auxílio-doença acidentário; conversão de aposentadorias em aposentadorias por invalidez acidentária e, também, para a concessão desta; revisão de benefícios; reconhecimento de direito à aposentadoria especial; obtenção de aposentadoria por idade e pensões; benefício assistencial de prestação continuada.

As ações contra o empregador versaram sobre a comprovação de doenças ocupacionais e busca de reintegração ao emprego; e reparações de danos morais e materiais decorrentes de acidentes do trabalho e/ou doenças ocupacionais equiparadas.

Na seara dos dissídios coletivos, as ações versaram sobre estabilidade pré-aposentadoria; garantia de emprego em razão de seqüelas; readaptação de acidentados do trabalho; auxílio-doença e décimo-terceiro salário; e complementação salarial (benefício).

d) Atuações Junto ao Ministério Público do Trabalho e ao Ministério do Trabalho, em Matéria Previdenciária:

Das 16 (dezesesseis) respostas ofertadas a este questionamento, verifica-se que, nos anos de 2004 e 2005, 8 (oito), ou seja, 50% (cinquenta por cento), foram afirmativas; no ano de 2006, 62,5% (sessenta e dois vírgula cinco por cento), correspondente a 10 (dez) respostas e no ano de 2007, 56,3% (cinquenta e seis vírgula três por cento), equivalente a 9 (nove) respostas.

A atuação junto ao Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego respeitaram às seguintes questões: denúncias de empresas e do Instituto Nacional do Seguro Social, por não reconhecerem as doenças laborais e não apurarem o nexos causal; denúncia junto à Delegacia Regional do Trabalho, pela existência de LER/DORT em setores da empresa e situações de assédio moral com adoecimento; denúncias em razão de assédio moral acompanhamento e gestões junto à DRT e MPT, no sentido de investigação e responsabilização por acidentes de grande proporção ocorridos, bem como assessorando fiscalização da Delegacia Regional do Trabalho e Ministério Público do Trabalho; participação em audiências públicas e reuniões tripartites (Sindicatos, Ministério Público e Empresas); mediações emissão de Comunicação de Acidente do Trabalho e de Perfil

Profissiográfico Previdenciário; desrespeito à intimidade do trabalhador; atuação junto à Comissão Sindical Consultiva do Ministério do Trabalho⁴⁴⁵.

e) Atuações junto às empresas em matéria previdenciária

A maior parte dos Sindicatos respondeu afirmativamente ao quesito referente à atuação junto às empresas, sendo 11 (onze) respostas nos anos de 2006 e 2007, correspondendo a 68,8% (sessenta e oito vírgula oito por cento) e 8 (oito) nos anos de 2004 e 2005, correspondendo a 50% (cinquenta por cento).

O objeto destas atuações foi pouco explicitado pelos Sindicatos, consistindo, ao que se apurou das respostas dadas, a: identificação de setores em que atuam os trabalhadores para buscar reconhecimento e LER/DORT; ergonomia; levantamento do número de adoecidos com LER/DORT; medicina ocupacional; fiscalização e cobrança de Comunicações de Acidente do Trabalho e Perfil Profissiográfico Previdenciário.

f) Deliberações internas em matéria previdenciária

As informações coletadas mostram que, no ano de 2007, 10 (dez) Sindicatos responderam afirmativamente ao questionamento, o que corresponde a 62,5% (sessenta e dois vírgula cinco por cento) do total; no ano de 2006, este percentual foi de 50% (cinquenta por cento), correspondente a 8 (oito) respostas e, nos anos de 2004 e 2005, 37,5% (trinta e sete vírgula cinco por cento), correspondente a 6 (seis).

A matéria deliberada internamente, conforme apurado, esteve relacionada às seguintes questões: fator previdenciário; busca de soluções para problemas com a saúde dos empregados e ambiente de trabalho; estudos e encaminhamentos de propostas de alterações legislativas; necessidade de assistência previdenciária e de médico do trabalho para atendimento dos trabalhadores; aumento das contribuições previdenciárias; perfil profissiográfico previdenciário; participação em seminários e cursos; acompanhamento e orientação aos empregados; nexos epidemiológico; levantamento de número de acidentes do trabalho; ergonomia; identificação dos setores em que podem ser reconhecidas doenças ocupacionais; ajustes nos estatutos de plano de previdência dos funcionários; reafirmação de deliberações de congressos realizados.

⁴⁴⁵ Comissão implantada pela Delegacia Regional do Trabalho de Porto Alegre – RS, a exemplo do que ocorre em outras unidades da Federação, tendo por finalidade colaborar com a DRT na discussão, elaboração e implementação do planejamento de fiscalização no Estado, conforme orientação do Ministério do Trabalho e Emprego.

g) Instituição de Planos de Previdência Privada aos Integrantes da Categoria

Das entidades participantes da pesquisa, 2 (duas) deixaram de responder a este questionamento, tendo 12 (doze) delas, a maioria, portanto, respondido que não instituíram planos de previdência privada para os integrantes da categoria. Apenas 2 (duas) delas responderam afirmativamente, sendo que uma delas instituiu a vantagem apenas para os empregados associados do Sindicato e uma para toda a categoria.

3.2.7.1.4 Realidade Apreendida a Partir de Reuniões e Visita

O contato direto com os dirigentes sindicais, especialmente com aqueles que estão diretamente envolvidos com as questões previdenciárias dos empregados das bases de suas respectivas Entidades propiciou constatações importantes (relatadas no item 4 do relatório de pesquisa em apêndice), aqui apresentadas em forma resumida.

A participação junto ao Coletivo da Saúde da CUT/RS,⁴⁴⁶ foi reveladora de parte de um trabalho que é efetivado pelo movimento sindical, consistente em debater a nível regional as questões contundentes e que estão reclamando a intervenção dos trabalhadores, como atividade preparatória para debate a nível nacional no âmbito da própria CUT, com o objetivo de fazer propostas ao Governo.

Na reunião da qual se participou, o tema central era a aposentadoria especial e o respectivo projeto de reformulação, em cujo conteúdo pretendem os sindicalistas introduzir alterações. Para tanto, foram ouvidos um especialista em Direito Previdenciário e um médico, além dos próprios representantes dos diversos sindicatos presentes.

A discussão se ampliou abrangendo questões mais relevantes e abrangentes, do que constituem exemplo as estratégias de atuação e articulação do movimento sindical no que tange à proteção previdenciária dos trabalhadores. Foram feitos relatos de atividades exitosas e salientada a necessidade de

⁴⁴⁶ Órgão de deliberação da CUT sobre matéria de saúde e previdência dos trabalhadores, integrado por diversos sindicatos de diferentes categorias profissionais.

participação em Fóruns Nacionais, da CUT e de outras organizações da sociedade e do Governo.

Após o debate e quanto ao tema central daquele encontro, foi elaborada proposta sobre a aposentadoria especial para encaminhamento a debate nacional, fundada em três aspectos principais: manutenção do que já é legislado; supressão do fator previdenciário; e inserção de cláusulas abertas para facilitar enquadramento dos trabalhadores das diferentes atividades.

A par destes resultados, também a participação em reuniões do Fórum Sindical da Saúde, cujos detalhes constam do item 5.2 do relatório de pesquisa em apêndice, revelou a atuação de diversas entidades sindicais nas questões relativas à saúde do trabalhador e, principalmente, junto aos órgãos da Previdência Social.

As atividades ali desenvolvidas desde o ano de 2004 são no sentido de unificar a ação dos dirigentes sindicais para buscar padronização de soluções pelo Instituto Nacional do Seguro Social e objetivando um fortalecimento da participação dos sindicatos nas questões que geram mais dificuldade ao trabalhador e que interferem na sua sobrevivência

As discussões que ocorreram nas reuniões das quais se participou foram de ordem técnica, sendo feitos relatos de participações nos Conselhos da Previdência, de situações experimentadas nas empresas, de atuações junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, além de outras atuações. Estiveram trabalhando na elaboração de propostas relacionadas com a aposentadoria especial, para subsidiar encaminhamento de sugestões para a CUT, para posterior envio de sugestões ao Ministro da Previdência Social, em relação a diversas questões.

Observou-se, nas reuniões, a reiteração de discussões acerca da aposentadoria especial; cálculo de benefícios e fator previdenciário (reduzidor do valor); dificuldades atinentes a benefícios auxílio-doença (referentes a acidentes e doenças (ocupacionais ou não), no que tange ao Instituto Nacional do Seguro Social e, também, em relação aos empregadores.

Também a visita realizada junto ao SINDEC propiciou vivenciar, em parte, uma atuação sindical voltada para as questões previdenciárias dos empregados integrantes da categoria (uma das mais expressivas, consoante dados referidos no item 3.2.7.1.3 supra), organizada em departamentos que desempenham atividades específicas, de forma articulada.

Observou-se que a atuação para promover a saúde do trabalhador e seus direitos previdenciários se verifica no âmbito interno e externo, incluindo treinamentos e qualificação; intervenção junto às empresas; acompanhamento de fiscalizações promovidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego; formulação de denúncias; atuação intensa junto aos órgãos Públicos e ao Poder Judiciário, com aforamento de ações individuais e coletivas para assegurar direitos, inclusive os de natureza previdenciária. O tema central das atuações relatadas respeita aos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais e, principalmente, as dificuldades de reconhecimento do direito aos benefícios, manutenção destes, preenchimentos de Comunicação de Acidente do Trabalho e questões de altas e reabilitação de empregados acidentados.

Foi ressaltado, de forma veemente, que a Entidade vem ocupando os espaços oficiais e privados, com vistas à representação dos trabalhadores, em ação que abrange gestões e encaminhamentos junto aos Órgãos do Governo, para buscar a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Foi mencionada a participação direta e também de forma indireta, pela Força Sindical, no envio de propostas de alterações legislativas, do que constituem exemplo as NR – Normas Regulamentares referentes à Portaria n. 3214/78, tendo logrado êxito nestas ações.

Estas informações retratam, de forma sintetizada, o quanto se apreendeu a partir do direto contato com integrantes do movimento sindical gaúcho, remetendo-se a avaliação e valoração destas e de outras realidades constatadas para item específico do presente trabalho.

3.2.7.1.5 Jurisprudência da Justiça do Trabalho – Matéria Previdenciária

Tendo em vista a sistemática de julgamento dos conflitos coletivos, mediante a utilização de Precedentes, adotada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) e pelos Tribunais Regionais do Trabalho, e considerando que a SDC – Seção de Dissídios Coletivos do TST⁴⁴⁷ tem seus entendimentos expressos nas denominadas Orientações Jurisprudenciais (OJ's), buscou-se visualizar neste espaço relevante,

⁴⁴⁷ Órgão competente, no TST, para o julgamento de matéria referente a dissídios coletivos (Lei n. 7.701/ 88, art. 2.)

especialmente nos Precedentes, a presença da matéria previdenciária no âmbito dos dissídios coletivos.

Assim, identificou-se no Tribunal Superior do Trabalho, os Precedentes Normativos 8⁴⁴⁸, 42⁴⁴⁹, 83⁴⁵⁰, 84⁴⁵¹ e 85⁴⁵², que asseguram, respectivamente, o fornecimento de atestados de afastamento e salários ao empregado demitido; seguro obrigatório por morte ou invalidez para empregados que transportem valores ou exerçam atividades de vigia ou vigilante; frequência livre dos dirigentes sindicais; seguro de vida em favor do empregado e seus dependentes previdenciários, para garantir indenização nos casos de morte ou invalidez decorrente de assalto, desde que o empregado esteja no exercício de suas funções; garantia de emprego no período pré-aposentadoria. Observou-se, ainda, a OJ n. 31 da SDC⁴⁵³, assim versada:

Estabilidade do acidentado. Acordo homologado. Prevalência. Impossibilidade. Violação do art. 118, Lei n. 8.213/91. Não é possível a prevalência de acordo sobre legislação vigente, quando ele é menos benéfico do que a própria lei, porquanto o caráter imperativo dessa última restringe o campo de atuação da vontade das partes.

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Precedente Normativo n. 8. Atestados de afastamento e salários (positivo). O empregador é obrigado a fornecer atestados de afastamento e salários ao empregado demitido. In: **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 694.

⁴⁴⁹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Precedente Normativo n. 42. Seguro obrigatório (positivo). Institui-se a obrigação do seguro, por acidente ou morte, para empregados que transportem valores ou exerçam as atividades de vigia ou vigilante. In: **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 694.

⁴⁵⁰ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Precedente Normativo n. 83. Dirigentes sindicais. Frequência livre (positivo) – (nova redação – res. 123/2004, dj 06.07.2004) Assegura-se a frequência livre dos dirigentes sindicais para participarem de assembléias e reuniões sindicais devidamente convocadas e comprovadas, sem ônus para o empregador. **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 696.

⁴⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Precedente Normativo n. 84. Seguro de vida. Assalto (positivo). Institui-se a obrigação do seguro de vida, em favor do empregado e seus dependentes previdenciários, para garantir a indenização nos casos de morte ou invalidez permanente, decorrentes de assalto, consumado ou não, desde que o empregado se encontre no exercício das suas funções. **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 696.

⁴⁵² BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Precedente Normativo n. 85. Garantia de emprego. Aposentadoria voluntária (positivo). Defere-se a garantia de emprego, durante os 12 meses que antecedem a data em que o empregado adquire direito à aposentadoria voluntária, desde que trabalhe na empresa há pelo menos 5 anos. Adquirido o direito, extingue-se a garantia. In: **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 696.

⁴⁵³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. OJ n. 31 da SDC. In: **Consolidação das Leis do Trabalho**. p. 751.

No TRT da 4ª. Região, há o Precedente Normativo n. 21⁴⁵⁴, assegurando estabilidade provisória ao empregado em vésperas da aposentadoria, e o n. 62⁴⁵⁵, referente ao fornecimento da Relação de Salários de Contribuição ao empregado demitido.

Nos demais Tribunais Regionais também são encontrados diversos precedentes em relação a questões previdenciárias, matéria que será avaliada no item 3.2.7.2.5 a seguir, destacando-se aqui a questão da estabilidade assegurada ao empregado que sofre acidente do trabalho, com período superior àquele previsto em lei. Esta matéria ensejou o Precedente Normativo n. 14 da Segunda Região (SP)⁴⁵⁶ e o Precedente Normativo n. 119 da Terceira Região (MG)⁴⁵⁷.

3.2.7.2 Avaliação dos Resultados da Pesquisa

Consoante o universo da realidade que se alcançou a partir das pesquisas realizadas e cujos resultados estão demonstrados no item 3.2.7.1 supra, são possíveis algumas conclusões em relação à atuação sindical na concretização dos direitos previdenciários.

⁴⁵⁴ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. 4º Região. **Precedente Normativo. n. 21.** Estabilidade Provisória – Vésperas da Aposentadoria. Fica vedada a despedida sem justa causa, no período de 12 (doze) meses anteriores à aquisição do direito à aposentadoria voluntária ou por idade junto à previdência oficial, do empregado que trabalhar há mais de 5 (cinco) anos na mesma empresa, desde que comunique o fato, formalmente, ao empregador. Disponível em: <<http://www.trt4.gov.br/portal/page/portal/Internet/Home/Consultas/Jurisprudencia/Precedentes%20do%20TRT>> Acesso em: 18 fev. 2008.

⁴⁵⁵ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. 4º Região. **Precedente Normativo. n. 62.** Relação de Salários. Os empregadores, mediante requerimento, fornecerão a relação de salários de contribuição ao empregado demitido. Disponível em: <http://www.trt4.gov.br/portal/page/portal/Internet/Home/Consultas/Jurisprudencia/Precedentes%20do%20TRT>> Acesso em: 18 fev. 2008.

⁴⁵⁶ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. 2º Região. **Precedente Normativo. n. 14.** Estabilidade - Acidente do Trabalho: Estabilidade ao empregado vitimado por acidente do trabalho, por prazo igual ao afastamento, até 60 dias após a alta e sem prejuízo das garantias legais previstas no art. 118 da Lei n.º 8.213/91. Disponível em: <<http://www.trt02.gov.br>> Acesso em: 18 fev. 2008.

⁴⁵⁷ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. 3ª região. **Precedente Normativo. n. 119.** Assegura-se a garantia de emprego ao empregado nos últimos 12 (doze) meses anteriores à aposentadoria, quando tiver pelo menos 5 (cinco) anos de serviços prestados ao mesmo empregador, elevando-se a garantia para 24 (vinte e quatro) meses, quando o tempo de serviço for igual ou superior a 10 (dez) anos, desde que o empregado dê ciência ao empregador, no momento de sua demissão, de que irá aposentar-se no término do período de garantia, ficando excluídas da garantia as hipóteses de dispensa por falta grave ou motivo de força maior devidamente comprovadas. Disponível em: <http://www.mg.trt.gov.br/cgibin/om_isapi.dll?clientID=4153882&E1=119&infobase=prenortrt.nfo&qquerytemplate=QqPalavra&record={7D}&recordswithhits=on&softpage=Document42> Acesso em: 18 fev. 2008.

3.2.7.2.1 Participação de Entidades Sindicais nos Conselhos da Previdência Social

A participação das entidades sindicais representativas dos empregados em atividade no Conselho Nacional da Previdência Social tem sido, quantitativamente, expressiva e concretizada, preponderantemente, pelas centrais sindicais e por uma confederação, conclusão que se extrai do exame dos dados constantes na Tabela 1 supra. Em que pese estes mesmos dados revelem ter havido redução na participação da CUT e da Força Sindical, quando considerados os anos de 2005 e 2007, a participação efetiva destas duas entidades é notória. Também os empregadores estiveram quantitativamente representados por diversas confederações enquanto a importante representação dos aposentados e pensionistas se verificou através de centrais sindicais, confederações e sindicatos, destacando-se a presença da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, que esteve em todas as reuniões havidas nos anos de 2005 a 2007.

No que respeita aos Conselhos de Previdência Social, órgãos descentralizados, observou-se, a partir das informações obtidas e referentes ao período de 2005 a 2007, consolidadas no item 3.2.7.1.1, supra, a presença das centrais sindicais como as maiores representantes dos empregados em atividade, em Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), São Paulo (SP)⁴⁵⁸ e Belo Horizonte (MG)⁴⁵⁹, sendo elas, a CUT, a Força Sindical e a CGTB (esta em SP). No Conselho localizado em Florianópolis, as federações estiveram à frente nesta representação, salientando-se, neste aspecto, a participação da Federação dos Empregados Metalúrgicos da CUT - PR-SC, nos anos de 2006 e 2005.

Quanto à presença dos empregadores nestes Conselhos, verificou-se mediante representação de diversas federações, que compareceram em todas as reuniões no período objeto da pesquisa, destacando-se a FECOMERCIO, atuante nos cinco Conselhos, em todos os anos e com percentuais elevados de participação.

Os aposentados e pensionistas marcaram presença em todas as reuniões realizadas no período objeto do estudo, nos diversos Conselhos, consoante resta evidenciado nos dados coletados e referidos no item 3.2.7.1.1, supra, tendo sido

⁴⁵⁸ Consoante relatório de pesquisa em apêndice, foram consultados apenas os dados referentes ao ano de 2005.

⁴⁵⁹ Consoante relatório de pesquisa em apêndice, foram consultados apenas os dados referentes ao ano de 2005.

representados por diferentes associações, sindicatos, federações e até por centrais sindicais.

Considerando a relevância das atribuições e competências dos Conselhos que integram a estrutura da Previdência Social⁴⁶⁰, com possibilidades de influenciar a implementação da legislação previdenciária e o aperfeiçoamento de sua estrutura e funcionamento, mediante propostas de políticas de Previdência Social e de gestão do sistema previdenciário e tendo em conta as matérias efetivamente deliberadas, constantes da amostragem objeto da pesquisa, consolidadas supra⁴⁶¹, entende-se que a participação das entidades sindicais e, principalmente das centrais sindicais tem significação importante. Com efeito, pode-se afirmar que os espaços em questão, delineados ao longo do presente estudo, estão sendo ocupados.

Releva registrar que, a par destes representantes (com assento legalmente previsto), outras entidades integrantes do movimento sindical estiveram presentes nas reuniões, atendendo convites que, usualmente e conforme o tema a ser enfrentado, são formulados.

Merece destaque, ainda, a possibilidade de participação dos empregados e empregadores também junto a comissões e grupos de trabalho que são instituídos pelos Conselhos, o que também tem se efetivado. O exemplo mais valioso, neste sentido, respeita ao Fórum Nacional da Previdência Social, cuja intensa atividade realizada foi objeto de exame no item 3.2.6.1 supra⁴⁶² e no qual foi expressiva a participação dos representantes dos empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas.

Ao avaliar a participação das entidades sindicais junto aos órgãos colegiados da Previdência, cabe o registro de manifestação de um dirigente sindical de categoria profissional, por ocasião de uma das reuniões do Conselho de Previdência de Porto Alegre (RS):

[...] ressalta a importância de fazer parte do Conselho; sente que a Equipe é comprometida e está fazendo um ótimo trabalho, que este trabalho está trazendo resultados. Sabe que o Conselho tem divergências, até mesmo porque a representação é quadripartite, democrática. Que as divergências

⁴⁶⁰ Itens 3.1.3.1 e 3.1.3.2 do presente trabalho.

⁴⁶¹ Item 3.2.7.2.1 e item 1 do relatório de pesquisa em apêndice.

⁴⁶² Consta do Anexo 2 a íntegra do Decreto n. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, que instituiu o Fórum Nacional da Previdência, e do Anexo 3 a Síntese das Atividades Desenvolvidas.

são importantes para se chegar ao consenso do que é melhor para a sociedade.⁴⁶³

Esta colocação evidencia a importância da atuação sindical, na condição de representante dos empregados, sendo que, também a representação dos empregadores e aposentados e pensionistas é essencial, pois os temas debatidos nestes colegiados respeitam ao presente e ao futuro da Previdência Social.

Cabe à sociedade, como um todo, e não apenas ao Governo, traçar os rumos de eventuais e necessárias reformulações para adequar o modelo de forma a atender aos reclamos desta mesma sociedade, em contínua transformação. Com efeito, as questões demográficas, a expectativa de vida, as alterações do mercado de trabalho, etc, são circunstâncias que precisam estar amoldadas ao sistema previdenciário e a sua estabilidade e equilíbrio financeiro.

Todas estas questões têm merecido a preocupação dos Conselhos, cujas discussões respeitam, em síntese, à manutenção e aperfeiçoamento do sistema, abrangendo ações técnicas e políticas, tendentes à proteção do universo de trabalhadores.⁴⁶⁴

3.2.7.2.2 Cláusulas Previdenciárias em Negociação Coletiva

O exercício da negociação coletiva, função relevante dos sindicatos, tem sido utilizado, ainda que tenuemente, no sentido de ampliar a proteção dos trabalhadores empregados quanto aos seus direitos previdenciários.

A amostragem utilizada para exame da inserção de cláusulas previdenciárias ou cláusulas trabalhistas vinculadas a eventos de natureza previdenciária⁴⁶⁵ revela atuação exitosa dos sindicatos, principalmente no sentido de garantir emprego nos períodos pré-aposentadoria e após retorno dos benefícios previdenciários, assim como ampliar as garantias da empregada gestante. Outras

⁴⁶³ ATA N.º 0015 – Décima quinta reunião – Conselho da Previdência Social de Porto Alegre e Jurisdição. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/cnps/docs/RS/ata_15_14-09-06_c66.pdf> Acesso em: 20 fev. 2008.

⁴⁶⁴ Muitas destas ações são externadas na forma de recomendações, consoante analisado no item 3.2.7.2.1.

⁴⁶⁵ Tabelas 2 e 3, inseridas no item 3.2.7.1.2.

cláusulas chamam a atenção, não por estarem quantitativamente presentes no universo da pesquisa, mas em razão da sua importância enquanto manutenção do padrão de dignidade dos empregados. Com efeito, é assegurada, em alguns casos, a antecipação dos valores dos benefícios previdenciários, pelo empregador, nos casos de greve do Instituto Nacional do Seguro Social, assim como há situações em que está garantida a complementação dos valores dos benefícios auferidos para nivelção com o salário que estaria o empregado recebendo.

Sob o enfoque dos serviços prestados pela Previdência Social, ressalta-se a negociação de cláusulas que visam estimular os filiados à realização de convênios com o Instituto Nacional do Seguro Social para recebimento de benefícios previdenciários e o fornecimento dos documentos exigidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social para a concessão e benefícios.

As questões diretamente relacionadas com a saúde do trabalhador têm merecido a atenção das negociações coletivas e, embora não constituam o foco principal do presente trabalho, registra-se a importância destas ações, porquanto integram-se, inequivocamente à Previdência. Os cuidados com o ambiente do trabalho, higiene, segurança e medicina do trabalho são essenciais e constituem mecanismos hábeis à redução de acidentes e doenças ocupacionais, com reflexos notórios e inequívocos no contingente de benefícios concedidos.

Destaca-se, ainda, a negociação do direito de serem os dirigentes sindicais liberados de suas atividades, em alguns dias por ano, o que garante a participação dos empregados nos espaços a ele destinados para discussões (fóruns, comissões, grupos de trabalho e nos próprios Conselhos da Previdência), propiciando encaminhamentos no sentido de implementar melhores condições de trabalho e de vida.

Conforme explicitado no item 3.2.7.1.2⁴⁶⁶ supra, o exame das convenções coletivas objeto da pesquisa realizada revelou que, conquanto os sindicatos tenham logrado êxito em negociações envolvendo direitos de natureza previdenciária ou de natureza trabalhista associados a questões previdenciárias, as cláusulas se repetem de um para outro ano, não havendo evolução no sentido da ampliação da inclusão de direitos desta natureza.

⁴⁶⁶ Tabela 2.

Observou-se, também, que em muitas oportunidades, as cláusulas das convenções repetem, simplesmente, matéria legislada, sem qualquer ampliação que tenha sido fruto de negociação. Tais cláusulas não foram incluídas nos levantamentos realizados.

Quanto a planos de previdência privada complementar, não foram objeto de negociação no âmbito da pesquisa efetivada, embora em outro cenário se tenha constatado tal ocorrência, que é aqui registrada, pela sua relevância enquanto possibilidade de ampliação da proteção previdenciária, sem a participação do Estado, consoante aponta a doutrina especializada. Com efeito, consoante referido no item precedente, negociação desta vantagem foi realizada entre os empregados e empresários do comércio de São Paulo, com inclusão da respectiva cláusula na convenção coletiva⁴⁶⁷.

3.2.7.2.3 Pesquisa Direta Junto a Sindicatos

Os dados obtidos na pesquisa realizada junto aos Sindicatos, apresentados de forma sintética no item 3.2.7.1.3 e pormenorizada no item 3 do relatório de pesquisa em apêndice, evidenciam razoável participação destas entidades no sentido de implementação de direitos previdenciários. Observa-se, também, preocupação com a ampliação da necessária proteção aos empregados e também aos que, integrando as respectivas categorias profissionais, estejam à margem do mercado ou mesmo à margem do trabalho formal.

Em que pesem as dimensões do universo a que se deteve o estudo e as dificuldades de acesso à realidade, principalmente em razão da estrutura organizacional dos entes sindicais, que não se compatibiliza com a manutenção de registros estatísticos e dados sistematizados de suas realizações.

Os Sindicatos demonstraram, mediante as informações prestadas, terem participação indireta no Conselho Nacional da Previdência Social, representados pelas centrais sindicais a que estão filiados; e, de forma direta, em menor intensidade, nos Conselhos de Previdência Social (descentralizados). Nestes órgãos

⁴⁶⁷ Maiores detalhes sobre esta negociação encontram-se no item 2 do relatório de pesquisa em apêndice.

colegiados, participaram de discussões relevantes em matéria previdenciária, sobre elas deliberando, marcando, assim, a presença dos trabalhadores neste cenário de avaliação e reavaliação, construção e reconstrução do sistema previdenciário. Com efeito, a matéria versada nas reuniões interessa e muito a todos empregados e, também, é certo, aos aposentados. Trataram naquelas reuniões de questões pertinentes aos benefícios, custeio, arrecadação, aposentadoria especial, acidentes do trabalho e doenças ocupacionais a eles equiparadas e toda a problemática das perícias médicas, altas e retorno ao trabalho. Também o aperfeiçoamento da gestão previdenciária e qualificação de seus servidores e, em conseqüência, dos serviços prestados à sociedade estiveram em pauta.

Também se extrai das informações obtidas, a preocupação com a função negocial, exercida de forma exitosa pela maior parte das Entidades, embora não se verifique grandes avanços nas matérias objeto desta atuação, excetuando-se a inclusão das políticas de prevenção ao assédio moral no ambiente do trabalho, como forma de redução de doenças do trabalho, o preenchimento obrigatório do Perfil Profissiográfico Previdenciário pelo empregador e a cláusula inovatória do “trabalho decente”.⁴⁶⁸

Grande foi o número de intervenções dos Sindicatos no âmbito do Poder Judiciário, tanto contra o Instituto Nacional do Seguro Social como contra empresas, buscando a reparação das lesões perpetradas a direitos previdenciários, com notada ênfase à busca de reconhecimento de direitos aos benefícios previdenciários legalmente previstos e revisões de valores e critérios. Verificou-se, também, uma busca, no bojo de dissídios coletivos instaurados, de direitos de natureza previdenciária, como: estabilidade pré-aposentadoria; garantia de emprego em razão de seqüelas; readaptação de acidentados do trabalho; auxílio-doença e décimo-terceiro salário; e complementação salarial (benefício). Registra-se que apenas a cláusula da estabilidade pré-aposentadoria foi deferida (em parte), sendo indeferidas as demais.

Ressalta-se a informação de um Sindicato, no sentido de exercer ação continuada e de forma permanente neste âmbito, tanto individualmente como coletivamente, tendo ajuizado considerável número de ações em todos os anos do período a que respeita a pesquisa.

⁴⁶⁸ Transcrita no item 3.2.7.1.3.

Registra-se que apenas uma informação dá conta de ajuizamento de Ação Coletiva e de um Mandado de Segurança.

Quanto às atuações junto ao Ministério Público do Trabalho e ao Ministério do Trabalho e Emprego, observou-se que mais de 50% das Entidades a que se refere a pesquisa as efetivaram, quer oferecendo denúncias de empresas ou do Instituto Nacional do Seguro Social, quer participando de espaços coletivos como Audiências Públicas, reuniões tripartites, comissões consultivas, entre outras. Acresça-se, neste aspecto, o acompanhamento às ações de fiscalização de condições de trabalho.

Verificou-se, ainda, que a maior parte dos Sindicatos exerceu atuação junto às empresas, relacionada com questões atinentes a doenças ocupacionais e fiscalização de emissão de Comunicação de Acidente do Trabalho e Perfil Profissiográfico Previdenciário.

Internamente, os Sindicatos deliberaram acerca de matéria previdenciária, com ênfase aos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, que, como se constata de toda a atuação informada e analisada supra, despontou como tema mais intensamente debatido e objeto da atuação do movimento sindical.

Por fim, quanto à previdência privada complementar, observou-se que é muito pequena a participação dos Sindicatos na instituição deste benefício complementar à proteção oficial, que ainda constitui novidade no cenário nacional, ensejando debates e requerendo nova postura dos agentes envolvidos.

3.2.7.2.4 Realidade Apreendida a Partir de Reuniões e Visita

Entre os universos delimitados para a pesquisa visando apurar a realidade da atuação das entidades sindicais no âmbito da realização dos direitos previdenciários, merece destaque a pesquisa direta realizada junto à Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fórum Sindical de Saúde (FSS) e Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre (SINDEC).

Diferentemente da análise objetiva de números e informações obtidas em diversas fontes, permeada por certa carga de subjetividade e a ensejar simples interpretação e crítica, o contato direto com os dirigentes sindicais e trabalhadores

que realizam no dia-a-dia a atuação dos representantes dos trabalhadores ensejou mais do que constatações objetivas: permitiu um verdadeiro sentir da situação.

A percepção da realidade ampliou-se em razão dos contatos com aqueles que estão, ao que se constatou, engajados na tarefa de promover melhores condições de vida ao trabalhador, o que não se restringe à luta por direitos trabalhistas, mas alcança, e muito, a busca de ampliação e qualificação da proteção previdenciária, em todos os seus aspectos.

Identificou-se, mediante estes contatos, uma preocupação dos integrantes do movimento sindical com a necessidade de ampliação de conhecimentos técnicos e jurídicos e com a qualificação, especialmente no âmbito do Direito Previdenciário, para que a representação dos trabalhadores seja mais intensa e abrangente, alcançando as questões que atualmente se avolumam no que tange à saúde do trabalhador e, principalmente, ao tratamento que a Previdência Social tem assegurado.

A par de encaminhamentos em instâncias administrativas, junto aos Órgãos Públicos, e atuações junto às empresas, os representantes sindicais revelaram estar atuando também de forma política, fazendo encaminhamentos e propostas de alterações legislativas, estando atentos às mudanças que o Estado anuncia e quer realizar. Esta atuação, em que pese assumida natureza política, está sendo conduzida com bases técnicas e fulcrada em estudos apropriados da legislação e dos mecanismos existentes e outros que possam ser introduzidos, para que o panorama protetivo existente não seja maculado e, na medida das possibilidades, seja alterado para ampliar os benefícios e o universo dos beneficiários do Sistema de Seguridade como um todo.

Pela relevância das atividades constatadas, pelo nível das discussões e pelos encaminhamentos formais que delas têm resultado, entende-se que o número de pessoas e entidades presentes às reuniões havidas é pequeno, embora deva ser considerado que os meses de janeiro e fevereiro são consagrados, tradicionalmente, às férias, o que ensejou redução da participação. Mesmo com esta ressalva, foi possível apreender as dificuldades de trazerem maior número de pessoas para os debates, pois as preocupações individualmente consideradas ainda estão muito centradas nos salários e na manutenção de empregos.

Em razão destas dificuldades, os sindicalistas atuantes no cenário em comento têm se voltado à realização de seminários, palestras e eventos para fomentar a participação de maior número de trabalhadores.

Observou-se que, a par do desejo firme de labutar na defesa de uma Previdência Social mais qualificada e ampla e da consciência da importância da atuação sindical em matéria previdenciária e do trabalho a ser implementado, a estrutura organizacional e os mecanismos de comunicação não são hábeis à concretização plena dos objetivos, que parecem estar claros para um universo pequeno de trabalhadores, distanciados da grande massa representada por estas Entidades.

3.2.7.2.5 Jurisprudência da Justiça do Trabalho – Matéria Previdenciária

O confronto dos Precedentes Normativos do Tribunal Superior do Trabalho com os dos Tribunais Regionais da Quarta Região (RS), Décima Segunda (SC), Segunda (SP) e Terceira (MG), mencionados no item 3.2.7.1.5 supra, permite a constatação de que a garantia de emprego em período que antecede a aposentadoria do trabalhador é direito reconhecido por todos os Tribunais antes citados, não sendo excesso repetir que, também no âmbito das negociações coletivas, cláusula contemplando esta vantagem foi identificada na maior parte das convenções coletivas consultadas (itens 3.2.7.1.2 e 3.2.7.2.2).

Já a frequência livre do dirigente sindical, vantagem que se reputa relevante porquanto permite a atuação deste, inclusive nos colegiados e fóruns em que se discute matéria previdenciária, está contemplada pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho das Segunda, Terceira e Décima Segunda Regiões. Também esta liberação, como visto, foi reiteradamente objeto de negociação exitosa nas diversas categorias cujas convenções coletivas foram examinadas (itens 3.2.7.1.2 e 3.2.7.2.2).

Ainda, ao compulsar a jurisprudência de diversos Tribunais Regionais, detectou-se curiosidade digna de registro. Trata-se do argumento reiterado pelos Juízes do Grupo de Turmas Especializado em Dissídio Coletivo da Terceira Região, no sentido de considerar que determinados direitos de natureza previdenciária não

ensejariam a edição de precedente normativo, por consistirem ônus para o empregador, devendo ser objeto de negociação, escapando a matéria da competência normativa da Justiça do Trabalho.⁴⁶⁹

Na mesma linha de argumentação, observou-se que a Seção de Dissídios Coletivos da Quarta Região indeferiu cláusulas contendo condições mais benéficas do que aquelas previstas na lei, no que tange à estabilidade no emprego de empregada gestante e do empregado que usufruiu benefício auxílio-doença, inclusive acidentário, afirmando tratar-se de ampliação possível de ser alcançada mediante acordo entre as partes.⁴⁷⁰

Por pertinente, registra-se a existência de entendimentos divergentes entre Tribunais Regionais, no que tange à possibilidade de, em dissídio coletivo, ser assegurada ampliação de estabilidade prevista em lei para o empregado acidentado. Com efeito, enquanto nas Segunda e Terceira Regiões encontram-se Precedentes Normativos com previsão neste sentido (item 3.2.7.1.5, supra), na Quarta Região, em julgamento de dissídio coletivo, a cláusula com tal conteúdo foi indeferida, ao argumento de tratar-se de matéria a ser negociada.⁴⁷¹

Salienta-se, a exemplo do que se fez quando da análise das convenções coletivas (item 3.2.7.2.2) que os dissídios coletivos instaurados junto a diversos Tribunais Regionais incluíram cláusulas que reproduzem texto de leis, cláusulas

⁴⁶⁹ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. 3º Região. **Precedente Normativo. n. 49.** Auxílio Previdenciário - Antecipação Pela Empresa. Indefere-se. A lei já regula a matéria de forma suficiente. Ademais, a antecipação gera ônus para o empregador, só podendo ser obtida consensualmente.

Precedente Normativo n. 50. Auxílio Previdenciário – Complementação. Indefere-se o pedido. A lei orgânica da Previdência Social regulamenta o auxílio-doença e qualquer aumento só seria viável por negociação, fugindo a matéria da competência normativa da Justiça do Trabalho.

Disponível em http://www.mg.trt.gov.br/cgibin/om_isapi.dll?clientID=139918&E1=49&infobase=prenortrt.nfo&que rytemplate=QqPalavra&record={37}&recordswithhits=on&softpage=Document42 Acesso em 18 fev. de 2008.

⁴⁷⁰ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. 4ª Região. Acórdão n. 01617-2003-000-04-00-1 DC. Partes: Suscitante: Sindicato dos Empregados no Comércio de São Sebastião do Caí. Suscitados: Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande Do Sul e outros (8). Relator: Juiz: João Ghisleni Filho. Data da Publicação: 09 de jun. de 2005. Disponível em: <http://www.trt4.gov.br/portal/page/portal/Internet/Home/Consultas/Jurisprudencia/Acordaos> Acesso em 19 fev. 2008.

⁴⁷¹ TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. 4ª Região. Acórdão n. 00992-2005-000-04-00-6 DC. Partes: Suscitante: Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário de Novo Hamburgo. Suscitado: Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagem em Geral no Estado do Rio Grande do Sul e outros (18). Relator: Juíza Denise Pacheco. Data da Publicação: 20 de out. 2005. Disponível em: <http://www.trt4.gov.br/portal/page/portal/Internet/Home/Consultas/Jurisprudencia/Acordaos> Acesso em 19 fev. 2008.

estas que têm merecido rejeição e que, se deferidas, não têm significado para os fins deste trabalho, razão de não estarem sequer mencionadas.

3.2.7.3 Possibilidades de Ampliação e Intensificação da Participação

A investigação acerca da atuação das entidades sindicais na realização dos direitos previdenciários do trabalhador empregado, retratada nos dados coletados (item 3.2.7.1) e valorados acima (item 3.2.7.2), deve ser confrontada com o quanto extraído das lições doutrinárias consultadas, em parte exposto no conteúdo do presente estudo.

Este paralelo visa à identificação da existência de possibilidades de ampliação da atuação efetivada, diante dos espaços que para tanto se abrem a partir das previsões constitucionais e legais, consoante delineado acima (item 3.2.6).

A lembrança da lição de Mozart Victor Russomano⁴⁷² é oportuna: “Entre aquilo que o sindicato *é* e aquilo que o sindicato *deve ser* existem, muitas vezes, distâncias e profundidades”. Para o autor, este distanciamento depende de cada momento histórico e social vivenciado pelo País.

Assim, e considerando as funções atribuídas aos sindicatos (estudas no item 3.2.3) e a necessária adaptação destes relevantes organismos de representação de empregados e empregadores, impõe-se uma caminhada em busca de maior abrangência de sua atuação. Os direitos constitucionalmente assegurados e regulamentados na legislação infraconstitucional, e mesmo aqueles frutos da negociação coletiva, na seara da Previdência Social, não se incorporaram, efetivamente, ao patrimônio da sociedade e, principalmente, dos trabalhadores, consoante se extrai da realidade em que os limites da presente pesquisa permitiu adentrar.

Ainda há, de parte dos entes sindicais, como reflexo da postura dos empregados que representam, uma ação que prioriza os direitos trabalhistas, especialmente os salários e seus reajustes. Também a busca do reconhecimento formal de vínculos laborais mobiliza a atuação de trabalhadores e entes sindicais.

⁴⁷² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 58.

Embora nesse universo possa ser percebida, tenuemente, uma tendência de alteração de foco de atuação, a preocupação mais imediata dos trabalhadores está ligada à sua sobrevivência. E a luta por sobreviver hoje, aqui e agora, não permite que os trabalhadores se preocupem com o futuro. E a preocupação com o futuro, sem dúvida, inclui pensar e repensar a Previdência Social, seu sistema, seus mecanismos e as necessárias adaptações destes ao panorama atual, marcado por diversas e fundamentais alterações ditadas pelos avanços tecnológicos, facilitação das comunicações, globalização e novas formas de trabalho.

Neste sentido, há muito espaço a ser ocupado pelas entidades sindicais, em suas ações individuais e, sobretudo, fortalecidas pela união com outras, de categorias as mais diversas, no âmbito das centrais sindicais, que atualmente superam a atuação das confederações.

Pertinente, uma vez mais, o pensamento de Mozart Victor Russomano,⁴⁷³ para quem as funções exercidas pelo sindicato são, inequivocamente, de interesse público, pois, assim como outras espécies de associações profissionais e econômicas, é órgão de colaboração com o Estado, razão pela qual não deve limitar-se em sua atuação:

Nestas múltiplas, complexas e intensas relações recíprocas que se processam *intra muros*, entre o sindicato e seus associados, não será demais lembrar a necessidade de um programa de ação, para o sindicato, que estimule o espírito de solidariedade entre seus associados, unindo-os tão estreitamente quanto seja possível e procurando conduzir a galáxia da vida operária ao destino comum dos que dela participam, ou seja, ao horizonte das finalidades trabalhistas e sociais a que se dirige o sindicalismo contemporâneo, que de vê ser ou procura ser um sindicalismo integral. (grifa-se).

É certo que os princípios da democracia e do pluralismo político não se aplicam restritamente às entidades eminentemente políticas, mas também às entidades sindicais, razão pela qual a estas se impõe ampla e abrangente atividade, no sentido de que aqueles espaços legalmente previstos para sua atuação sejam ocupados e novos espaços sejam criados, nos quais possa, com maior plenitude, atender às necessidades dos seus representados, em todas as esferas.

As possibilidades de ampliação da atuação na defesa dos direitos previdenciários encontram obstáculos que residem, primeiramente no modelo

⁴⁷³ RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. p. 117.

sindical vigente, traçado pelo ordenamento jurídico. Com efeito, consoante antes examinado, as contradições e a ausência de plena liberdade sindical, dificulta o desenvolvimento do sindicalismo, lhe subtraindo a vitalidade de que deveria estar dotado.

A fragmentação do sindicato, nas palavras de Carlos Alberto Chiarelli e também de Arião Sayão Romita, ou, segundo a lição de Enoque Ribeiro dos Santos, a descoletivização, decorrente da dispersão dos trabalhadores e da desvalorização do sentimento de solidariedade que responde pela manutenção de uma unidade de luta e de aspirações, com o conseqüente afastamento dos integrantes da categoria das cúpulas dirigentes, enfraquecem as possibilidades de ampliação de conquistas para os trabalhadores.

Aliam-se a este panorama, as evidentes dificuldades de organização das entidades sindicais e a ausência de eficaz comunicação com os integrantes das respectivas categorias, ensejando desestímulo e desmobilização dos filiados e demais trabalhadores e, assim, inviabilizando a necessária formação de uma adequada consciência da importância de participação para que a ação coletiva possa alcançar melhores patamares.

Esta realidade constitui, por certo, obstáculo à efetiva atuação das entidades sindicais, em todas as direções, o que alcança, inevitavelmente, os relevantes direitos previdenciários.

Como afirma Carlos Alberto Chiarelli⁴⁷⁴, “Para o sindicato é momento de ser cobrado e, ao mesmo tempo, hora de cobrar.”

Esta expressão revela uma possibilidade de romper-se a apatia que por vezes permeia a movimentação dos trabalhadores e dos seus representantes, à semelhança de um ciclo vicioso: o empregado (e também os desempregados) optando por afastar-se, desfiliar-se, do sindicato, desencantado e desesperançoso com aquele que lhe deveria defender; este, com menor contingente de filiados, se enfraquecendo e realizando ainda menos. O sindicato deveria, sim, ser mais cobrado pelos seus representados; cobrado por mais ação, criatividade, agilidade, por mais respostas às necessidades do grupo. E ao dar retorno a esta cobrança, poderia recobrar sua nobre posição, cobrando a participação dos trabalhadores.

⁴⁷⁴ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 291.

A transformação do arcabouço legal existente (amplamente demonstrado no presente trabalho) em realidade é uma necessidade, constituindo caminho para atenuar as disparidades existentes entre aquele e o que, quotidianamente, vivenciam os trabalhadores, o que abrange todos os seus direitos e, assim, os previdenciários.

As possibilidades de ampliação da atuação devem, ainda, ser pensadas à luz das modificações que estão acontecendo em relação ao sistema sindical.

Neste sentido, registra-se que o Projeto de Lei regulamentando as centrais sindicais (em vias de aprovação e sanção) não contém qualquer regra específica e diretamente vinculada à atuação das centrais sindicais em matéria de natureza previdenciária. Inclui, no entanto, entre as prerrogativas da central, como entidade de representação geral dos trabalhadores em âmbito nacional, a participação 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 (art. 1, inciso II). Além disto, disciplina a forma de exercício desta representatividade (arts. 2º e 3º).

O reconhecimento formal e a regulamentação das centrais sindicais, é certo, consistem em importante avanço, prenunciando impactos positivos no cenário do movimento sindical brasileiro. A expressa referência ao diálogo social no texto do novel diploma legal aponta para a valorização da participação do movimento sindical nos assuntos de interesse geral dos trabalhadores, a incluir, inequivocamente, a efetivação de seus direitos previdenciários, além de outros.

Muito mais, no entanto, é necessário. Não bastam alterações legislativas. O que se verifica essencial é a mudança de rumo do movimento sindical, cuja atuação deve buscar o equilíbrio das relações de trabalho, a harmonia e o bem-estar da sociedade.

Nas palavras de Carlos Alberto Chiarelli⁴⁷⁵, “*O sindicato precisa transformar-se. Ser criativo no negociar, ser atraente no filiar, ser expedito no mobilizar (...)*”

Acresce⁴⁷⁶ a necessidade de “Não esquecer de lutar pela preservação das leis de mínimos sociais para não desproteger sua categoria,...”

Impõe-se, assim, que o sindicato se modernize e qualifique sua gestão administrativa e financeira, direcionando os recursos que lhes são direcionados

⁴⁷⁵ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 287.

⁴⁷⁶ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 287.

para, mediante ações concretas e objetivas, atender às necessidades e aspirações dos trabalhadores. Assim, adotada uma política de resultados, traduzidos em realização de direitos, poderá conquistar a credibilidade e a confiança dos integrantes do grupo que representa, com o que restará viabilizada, como ressalta Carlos Alberto Chiarelli, a participação ativa na busca do “equilíbrio possível entre o empreendimento lucrativo e o respeito a padrões compatíveis com a dignidade do fator trabalho (isto é, do homem trabalhador).”⁴⁷⁷. Somente assim, fortalecido enquanto autêntico representante dos seus associados ou, de forma mais ampla, do conjunto de trabalhadores que integram a categoria, poderá o sindicato desempenhar com plenitude o seu nobre papel, trabalhando para assegurar melhores condições de trabalho e para que seja otimizada a concretização dos direitos sociais, prestigiado o princípio da dignidade da pessoa humana.

3.2.8 Perspectivas Diante da Reforma Sindical e da Competência da Justiça do Trabalho

As diversas reformas estruturais que têm se verificado no Brasil e aquelas que se vislumbram, embora com a morosidade que tais processos políticos ensejam, devem criar novo ambiente e permitem prognósticos de uma maior renovação do modelo sindical.

Novas Reformas se anunciam a todo instante: Previdência Social, Tributária, Trabalhista, Poder Judiciário, etc. Parte delas já se implementou; e outra ainda constitui expectativa.

Nos limites do presente estudo e em atenção aos objetivos visados, cabe examinar, ainda que de forma breve, alguns aspectos atinentes à Reforma Sindical e à Reforma do Poder Judiciário.

A Reforma Sindical foi objeto de estudos e debate no Fórum Nacional do Trabalho, criado para tanto⁴⁷⁸ e instalado em 2003, com finalidade de elaborar

⁴⁷⁷ CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. p. 307.

⁴⁷⁸ Decreto n. 4.796, de 30 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4796.htm> Acesso em 18 fev. 2008.

proposta de reformulação e modernização das relações sindicais no Brasil. Consoante afirma Gilberto Stürmer⁴⁷⁹.

Com a conclusão das discussões realizadas no Fórum Nacional do Trabalho e a posterior sistematização destas conclusões, divididas em Proposta de Emenda Constitucional (PEC) e Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, o texto foi entregue na Câmara dos Deputados no dia 02 de março de 2005, tendo a PEC recebido o número 369/2005.

Até o presente momento, como antes referido, não houve significativo avanço destas propostas, não sendo viável prever o desfecho das discussões e data para aprovação e promulgação, sequer se podendo ter a certeza de que a integralidade das alterações seja votada e passe a compor o ordenamento jurídico.

Neste interregno, parte da matéria atinente à Reforma já foi objeto de Medidas Provisórias (MPs) e, mais recentemente, de Projetos de Lei.

Com efeito, em 08 de maio de 2006, foram editadas a MP n. 293, dispondendo sobre o reconhecimento das centrais sindicais, e a MP n. 294, criando o Conselho Nacional de Relações do Trabalho. Ambas as Medidas Provisórias foram rejeitadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em 04 de setembro de 2006⁴⁸⁰.

A matéria pertinente ao reconhecimento das centrais sindicais, juntamente com uma nova fórmula de custeio do sistema sindical, foi então objeto do Projeto de Lei n. 1.990/2007, já mencionado, o qual desmembrou-se, dando origem ao PLC (Projeto de Lei da Câmara) n. 00088/2007, cujo conteúdo é idêntico ao da MP n. 293, estando em tramitação no Senado Federal (após ter logrado aprovação da Câmara dos Deputados), tendo sido objeto de exame no item 3.2.4 supra. Quanto à disciplina das contribuições para financiamento do sistema, a matéria segue em debate, tendo sido criado, face à relevância do tema, e por iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego, um Grupo de Trabalho com possibilidade de participação de representantes de empregados e empregadores, para as discussões pertinentes.

Observa-se uma grande dificuldade de efetivação das alterações que visam à implementação de um novo modelo sindical, embora seja consenso nacional a sua

⁴⁷⁹ STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical**: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. p. 152

⁴⁸⁰ Informação extraída do site:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#posterioremc> Acesso em 18 fev. 2008.

necessidade, especialmente em razão das já apontadas contradições que se estabeleceram a partir da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se, também, que as perspectivas de tornar efetiva a liberdade sindical reconhecida constitucionalmente esbarram, como admite Gilberto Stürmer⁴⁸¹, “nas regras atuais e futuras (se aprovado o texto da reforma sindical sem alterações) que tratam do sistema sindical”. A representatividade, hoje atribuída com exclusividade a uma entidade sindical por base territorial, constitui entrave à liberdade e não há previsão de alteração neste aspecto, assim como a contribuição sindical, que segue sendo obrigatória.

A par destes e de outros aspectos polêmicos e negativos da anunciada Reforma, que não integram o objeto deste trabalho, certo é que o reconhecimento formal das centrais sindicais e – a sua inserção na estrutura sindical – expressa valorização e reforça o papel das instituições representativas dos trabalhadores como promotores, juntamente com outras instituições da sociedade e com o Estado, de políticas de efetivação de direitos, inclusive previdenciários. Saliencia-se que a ação política das centrais, não possibilitada na mesma amplitude às demais entidades sindicais, como já examinado, pode instrumentalizar os anseios dos trabalhadores no sentido da concretização de seus direitos, sejam de natureza trabalhista, sejam de natureza previdenciária.

No que tange à Reforma do Poder Judiciário, parcialmente implementada pela Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, entre as diversas alterações que promoveu, determinou a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, atribuindo nova redação ao art. 114 da Constituição⁴⁸². Passou a

⁴⁸¹ STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical**: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. p. 54.

⁴⁸² “Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I – as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – as ações que envolvam exercício do direito de greve;

III – as ações sobre representação sindical, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV – os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição;

V – os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o;

VI – as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII – as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII – a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

abranger, então, os conflitos oriundos, não apenas das relações de emprego, mas também os decorrentes de outras formas de prestação de trabalho (inciso I). Estabeleceu, também, a competência da Justiça do Trabalho para julgar as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores (inciso III) e as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho (inciso VI).

Em decorrência desta modificação, a Justiça do Trabalho passou a apreciar as ações que visam à reparação de danos morais e materiais oriundos de acidentes do trabalho e das doenças profissionais a eles equiparadas, anteriormente inseridas na competência da Justiça Comum (onde eram julgadas todas as ações decorrentes de acidente do trabalho: frente à Previdência Social e frente aos empregadores).

Tais ações, que são em grande número, e originam-se de diversas circunstâncias pertinentes às condições de trabalho, higiene, segurança e medicina, passaram a ser cumuladas com as demais demandas dos trabalhadores. Acidentes do trabalho, doenças decorrentes do exercício de atividades laborais e respectivos encaminhamentos (ou não) de benefícios, assim como as práticas dos órgãos públicos relativas às perícias e manutenção de benefícios previdenciários passaram a ocupar um espaço maior na Justiça Especializada, integrando significativa parcela dos conflitos a esta submetidos. Este fato, com certeza, é desencadeador de um incremento nas atividades das entidades sindicais, especialmente as de base (pela proximidade maior com a realidade dos empregados), no que pertine às questões de saúde e previdência.

Também a concentração, pela Justiça do Trabalho, da competência para julgamento dos conflitos oriundos da representação sindical e dos dissídios envolvendo todos os trabalhadores, constitui estímulo para a atuação sindical mais ampla e abrangente, com respaldo de um Poder Judiciário atuante e especializado, mais habilitado a tratar dos direitos de que são titulares os trabalhadores, inclusive

IX – outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei. § 1º - Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, 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, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito.

aqueles pertinentes à Previdência Social. A imbricação dos direitos trabalhistas e previdenciários, referida alhures, encontra neste cenário, campo fértil para desenvolver-se.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada buscou compreender a intrincada questão pertinente à efetivação dos direitos de natureza previdenciária, enquanto direitos fundamentais, mediante atuação das entidades sindicais, no cenário brasileiro. Partiu-se do estudo de conteúdos doutrinários, dando-se preferência aos autores nacionais, percorrendo-se o arcabouço jurídico contido na Constituição da República Federativa do Brasil e na legislação infraconstitucional, na tentativa de identificar e dimensionar as possibilidades de tal atuação. A partir desta identificação, e mediante apreensão da realidade, feita de forma indireta, com consulta a documentos, e de forma direta, com visitas e coleta de dados junto a entidades sindicais e fóruns de discussões, buscou-se delimitar espaços para ampliação desta atividade sindical. Complementou-se com breve análise da jurisprudência da Justiça do Trabalho.

Uma reflexão inicial sobre a importância de implementar-se de forma concreta o patamar de direitos assegurados ao trabalhador empregado, no que respeita à proteção previdenciária, remeteu a uma necessária revisão da atuação do sindicato, porquanto imaginou-se a inércia deste nas questões previdenciárias, ou, no mínimo, uma atuação bastante acanhada, mormente considerado o novo mundo do trabalho, transformado pelo fenômeno da globalização e suas decorrências.

Foi significativa, para desencadear o estudo realizado e para fomentá-lo, a evidência de que, a par dos laços e entrelaços que aproximam os direitos previdenciários e os direitos trabalhistas, o movimento sindical centra-se na defesa destes, dando pouca importância àqueles. Tal situação revelou-se inquietante, ao anunciar que o sindicato, dotado de poderes e deveres, como instituição legitimada a representar empregados e empregadores, tendo o nobre mister de fazer a defesa dos direitos e interesses destas categorias, estaria dando as costas para parcela importante de sua missão.

Tratou-se, então, de examinar aspectos históricos reveladores da evolução do trabalho e da sua importância para o ser humano, não apenas como fator essencial a sua sobrevivência, mas, sobretudo, como responsável pela dignidade humana, valor universalmente consagrado e apontado pela doutrina como unificador dos demais valores e princípios fundamentais consolidados na ordem constitucional

pátria. Foram objeto de estudo, ainda, os direitos fundamentais e sua classificação, o que permitiu identificar o direito à previdência como um destes direitos, a exigir atenção do Estado e da sociedade, por estarem vinculados à imediata e direta eficácia de tais direitos.

Traçados os contornos conceituais e históricos do Direito do Trabalho, Direito Coletivo do Trabalho e Direito Previdenciário, importante para a avaliação do presente e tentativa de projetar o futuro, procedeu-se a minucioso exame dos princípios e regras que compõem o conjunto normativo das relações de trabalho, individuais e coletivas, e das relações previdenciárias que, como mencionado acima, se aproximam e vinculam àquelas. Entendeu-se que o esboço deste panorama legal e principiológico constituía condição essencial para a compreensão dos fenômenos a serem estudados, em toda sua extensão, permeado e robustecido pelas nuances constitucionais inarredáveis.

A partir da construção desta base, examinou-se a relevância dos direitos previdenciários para a sociedade e para o Estado, aferindo-se a necessidade de que sejam efetivamente realizados. Dependendo a dignidade do homem, em grande medida, dos resultados de sua atividade laboral, e sendo possível que esta se inviabilize (temporária ou definitivamente) em determinadas circunstâncias, faz-se necessário um sistema de proteção eficaz e hábil a suprir as necessidades básicas do trabalhador nestes infortúnios.

Veja-se que a relevância dos direitos previdenciários está reconhecida pela ordem constitucional, o que, como visto amplamente, não basta à sua concretização. A implementação destes direitos requer o concurso de toda a sociedade e não somente do Estado. Assim, e para que este verdadeiro regime de colaboração possa se desenvolver, a Previdência Social está estruturada de forma a assegurar espaços aos empregados em atividade, empregadores e aposentados, para que estes atuem juntamente com os representantes do Governo na realização de políticas previdenciárias necessárias e suficientes ao atendimento das necessidades básicas dos indivíduos. Com efeito, a estrutura descentralizada de administração e o caráter democrático da Previdência Social estão insculpidos, como princípio, na Constituição e regulamentados, minuciosamente, na legislação infraconstitucional, assegurando a presença de empregadores e empregados por seus representantes, ou seja, pelos entes sindicais, enfatizada, no caso dos empregados, a representação pelas centrais

sindicais.

A par desta abertura à participação, constatou-se, mediante o estudo da estrutura do modelo sindical brasileiro e, principalmente, das múltiplas funções atribuídas ao sindicato, que se justifica e, mais do que isto, se faz necessária a ampla atuação deste na implementação de direitos previdenciários dos trabalhadores que representa. É reconhecida pela doutrina a extensão da atuação dos entes sindicais, tanto quanto ao universo de trabalhadores (abrangendo até mesmo os não associados e os não empregados), quanto aos interesses a serem defendidos. A estrita atuação na defesa de direitos trabalhistas deve ser abolida e substituída por uma ação que alcance todos os direitos dos representados, incluindo, os relevantes direitos a uma efetiva proteção de natureza previdenciária. Para tanto, o sindicato pode agir administrativa e judicialmente, junto às empresas, Órgãos Públicos, Ministério Público e Poder Judiciário. O mandato outorgado constitucionalmente ao sindicato é amplo e abrangente e assim tem sido compreendido, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição.

A atuação pode buscar corrigir atos patronais, mediante denúncias, por exemplo, ou omissões legislativas, mediante utilização das ações constitucionais próprias. Pode, ainda, agir o sindicato no exercício da sua suprema função de negociação coletiva, visando definir direitos em patamares superiores àqueles que a legislação prevê. Tem, também, a possibilidade de, em Dissídios Coletivos, tentar obter a aprovação de cláusulas desta natureza.

É certo que o Direito Previdenciário é direito público, não sendo possível criar direitos a serem satisfeitos pela Previdência Social sem que haja a correspondente contrapartida (a todo benefício instituído deve corresponder o custeio respectivo). Mas há muito a ser feito em termos de complementação de direitos trabalhistas associados aos eventos previdenciários, como por exemplo, a complementação de benefícios devidos pelo sistema oficial. E estas conquistas podem ser obtidas com a participação do sindicato. Outra possibilidade de ampliação protetiva ao alcance desta atuação consiste nos planos de previdência complementar privada.

Todas estas possibilidades identificadas demonstram que é grande o espaço para a atuação de que se está a tratar, tendo se verificado, a partir dos elementos contidos na pesquisa de realidade levada a efeito, que há atuação das entidades sindicais no âmbito das questões previdenciárias. Tanto as convenções coletivas consultadas

como as informações coletadas e as constatações *in loco*, e a jurisprudência compilada revelaram presença do sindicato na seara dos direitos de natureza previdenciária, conquanto se possa qualificar de incipiente esta participação.

Esta atuação tímida decorre, em parte, do fato de constituírem as condições de trabalho e a luta pela manutenção de empregos o alvo primeiro da mobilização dos trabalhadores e de seus representantes. Observou-se, no entanto, uma leve tendência à modificação desta postura, com a incorporação de preocupações também com as questões previdenciárias. Tal tendência, ao que se percebeu, está se fortalecendo, muito por conta da nova competência da Justiça do Trabalho. Com efeito, a cumulação de questões referentes a acidentes de trabalho e doenças profissionais, atualmente em grande número, com as demais situações usualmente objeto de reclamações trabalhistas, permite uma nova visão da importância da matéria previdenciária, mormente no que tange aos benefícios atinentes à saúde do trabalhador.

Ainda assim, há espaço para ampliação da atuação das entidades sindicais, individualmente ou reunindo esforços com outras, em ambiente formado por diferentes categorias, ou seja, junto às centrais sindicais, cujo reconhecimento oficial não tardará a ocorrer, legitimando o diálogo social que vêm promovendo na defesa dos trabalhadores, em que pese sua existência apenas no plano fático.

É preciso referir que o modelo sindical vigente, que não se compatibiliza plenamente com a liberdade sindical, marcado por contradições e por vestígios de um antigo corporativismo, do que constituem exemplo a contribuição sindical obrigatória e a unicidade sindical, dificulta a movimentação destes entes representativos, que necessitam, inclusive, recuperar a credibilidade para poderem ser autênticos representantes e falar em nome daqueles que são a própria razão de ser dos sindicatos.

A fragmentação das categorias e o distanciamento dos trabalhadores, as dificuldades de comunicação e de gestão administrativa e financeira dos entes sindicais também constituem obstáculos a serem transpostos para que se possa formar nova e renovada mentalidade, atualizada e harmonizada com os novos tempos e com as novas formas de trabalho. Releva dizer que a mudança de postura é mais significativa do que as tantas reformas que se anunciam e que, mesmo que sejam implementadas, como é cedo, não trarão resultados muito alvissareiros.

É imperioso concluir que a incorporação ao patrimônio dos trabalhadores, dos direitos previdenciários, insculpidos no ordenamento jurídico vigente, é tarefa em execução, merecendo ser fomentada. Este é o caminho para viabilizar a sua concretização, de forma a maximizar o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesta tarefa, por certo, deve se engajar o sindicato.

REFERÊNCIAS

Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em 28 jan. 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos, liberdades e garantias no âmbito das relações entre particulares. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.); **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. Título original: The Human Condition.

AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. São Paulo: LTr, 2006.

_____. Responsabilidade do Empregador e do Sindicato nas Relações Coletivas de Trabalho. **Justiça do Trabalho**. Porto Alegre: HS. Ano 25, n. 289, p. 7-19, jan. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. (Nova Ed.) Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. Prefácio 1ª edição.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Organizadores: COSTA, Armando Casimiro; FERRARI, Irany; MARTINS, Melchíades Rodrigues. 34. ed. São Paulo: LTr, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40. ed. São Paulo:

Saraiva, 2007.

CARBALLO, César A. Relaciones Entre Lo Individual, Lo Colectivo y La Seguridad Social. In: CONGRESSO REGIONAL AMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, V, 2001, Lima – Perú. **Anais**. Lima – Perú: Sociedad Peruana de Derecho Del Trabajo y de La Seguridad Social, 2001. p. 399-416.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr, 1980.

CHIARELLI, Carlos Alberto. **O Trabalho e o Sindicato**: evolução e desafios. São Paulo: LTr, 2005.

CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos Históricos, Políticos e Jurídicos da Seguridade Social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (coords.). **Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2007. v.1.

Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em:
<<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/sociolaboralPT.pdf>> Acesso em 04 jan. 2008.

DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. México: Porrúa, 1972.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Sindicato mais Representativo e Mutação Constitucional**: uma proposta de releitura do art. 8º, II, da Constituição Federal. São Paulo: LTr, 2007.

FERRARI, Irany. História do Trabalho. In: FERRARI, Irany; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva (orgs.). **História do Trabalho do Direito do Trabalho e da Justiça do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Walter Beirith. O Nascimento de uma Central Sindical. **Justiça do Trabalho**. Porto Alegre: HS. Ano 24, n. 284, p. 74-6, agosto, 2007.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico**: Elaboração e Formatação com Explicitação das Normas da ABNT. 14. ed. Porto Alegre: Brasul, 2006.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Traduzido por: Flávio Paulo Meurer. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GIRARDI, Leopoldo Justino. **O Trabalho no Direito**. Brasil: Coli, 2005.

GIUGNI, Gino; CURZIO Pietro; GAROFALO, Mario Giovanni. **Direito Sindical**. Traduzido por: Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991.

GUEDES, Thiago Torres. **A Justiça nos Contratos Coletivos**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa da Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

GRAU, Eros Roberto. Crítica à Dogmática dos Bancos Acadêmicos à Prática dos Tribunais. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Jornal Oficial das Comunidades Européias. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia**. Disponível em
< http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf > Acesso em 10 jan. 2008.

JUCÁ, Francisco Pedro. **A Constitucionalização dos Direitos dos Trabalhadores e a Hermenêutica das Normas Infraconstitucionais**. São Paulo: LTr, 1997.

KASPARY, Adalberto J. **Habeas Verba**: português para juristas. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

KRELL, Andréas J. A Recepção das Teorias Alemãs sobre “Conceitos Jurídicos Indeterminados” e o Controle da Discricionariedade no Brasil. **Interesse Público**. São Paulo: Notadez, v. 5, n. 23, 2004.

LABOREM EXERCENS. Carta Encíclica de João Paulo II sobre o Trabalho Humano no 90º aniversário da *Rerum Novarum*. 11. ed. São Paulo: Paulinas, 1999.

LEITE, João Antônio G. Pereira. **Curso Elementar de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 1977.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sergio Pinto. **Contribuições Sindicais**: Direito Comparado e Internacional – Contribuições Assistencial, Confederativa e Sindical. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito da Seguridade Social**: Custeio da seguridade social, Benefícios – Acidente do trabalho, Assistência social – Saúde. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito do Trabalho**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MASSONI, Túlio de Oliveira. **Representatividade Sindical**. São Paulo: LTr, 2007.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

_____. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. 33. ed. São Paulo: LTr, 2007.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade Humana. In: G. Salomão Leite (Org.). **Dos Princípios Constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

RERUM NOVARUM. Carta Encíclica de sua Santidade o Papa Leão XIII sobre a Condição dos Operários. 12. ed. São Paulo: Paulinas, 2000.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1978.

RODRIGUES, Celso de Paula. História e Sociologia do Trabalho – Transformações nas Sociedades do Trabalho ou o Fim dos Empregos? In: PALESTRA SOBRE EVOLUÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DO TRABALHO, 2007, Porto Alegre. **Síntese escrita**. 2007.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

RUPRECHT, Alfredo J. **Derecho Coletivo Del Trabajo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino. 1967.

- _____. **Curso de Direito do Trabalho**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2005.
- _____. **Princípios Gerais de Direito Sindical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SAAD, Eduardo Gabriel. **CLT Comentada**. 36. ed. São Paulo: LTr, 2003.
- SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos Humanos na Negociação Coletiva – Teoria e Prática Jurisprudencial**. São Paulo: LTr, 2004.
- _____. **Fundamentos do Direito Coletivo do Trabalho – nos Estados Unidos da América, na União Européia, no Mercosul e a Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- SANTOS, Ronaldo Lima dos. **Sindicatos e Ações Coletivas: Acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. São Paulo: LTr, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- _____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- _____. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, v.1, n.1, p. 1-46, abril, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>> Acesso em: 06 nov.2007.
- SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VIANNA, Segadas. In: SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. **Instituições de Direito do Trabalho**. 19. ed., São Paulo: LTr, 2000. v. 1.
- STÜRMER, Gilberto. **A Liberdade Sindical: na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua relação com a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- _____. As Relações de Trabalho, A Liberdade Sindical e o Poder Normativo da Justiça do Trabalho. In: AZEVEDO, André Jobim (coor.); CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO TRABALHO E PROCESSUAL DO TRABALHO, 2007, Porto Alegre. **Anais**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 119-126.
- TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Relaciones entre El Derecho Individual, El Derecho Coletivo y La Seguridad Social. In: CONGRESSO REGIONAL AMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, V, 2001, Lima – Perú. **Anais**. Lima – Perú: Sociedad Peruana de Derecho Del Trabajo

y de La Seguridad Social, 2001. p. 417-433.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 2006.

XAUSA, Leônidas Rangel. **A Constituinte Questionada**. Porto Alegre: L&PM, 1986.

APÊNDICE - Relatório de Pesquisa

INTRODUÇÃO

O presente relatório visa descrever as atividades de pesquisa efetivadas em razão da necessidade de conhecer a realidade da atuação dos entes sindicais na realização de direitos previdenciários do trabalhador empregado, visando o confronto dos resultados e valoração destes com os aspectos teóricos e doutrinários apreendidos durante a elaboração de dissertação sobre esta temática.

Compõem o presente relato informações relativas aos seguintes universos de pesquisa: a) atas de reuniões do CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social, órgão de abrangência nacional, e dos Conselhos de Previdência Social, órgãos descentralizados, do INSS; b) convenções coletivas de trabalho de diversas categorias profissionais; c) questionários preenchidos por sindicatos de diferentes categorias profissionais; e d) informações obtidas em reuniões junto à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Fórum Sindical da Saúde (FSS), assim como em visita a Sindicato.

A pesquisa de jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e de Tribunais Regionais do Trabalho em dissídios coletivos abrangendo matéria previdenciária não está incluída no presente relatório, em razão de sua pequena extensão, tendo sido incluída diretamente a sua apreciação no corpo da dissertação.

As pesquisas foram feitas a partir de dados disponibilizados nos *sites* do Ministério da Previdência Social, Sindicatos e Tribunais; mediante aplicação de questionário, previamente elaborado, junto a sindicatos; e a partir da realidade apreendida em visitas e presença em reuniões de que participam vários integrantes do movimento sindical gaúcho.

Foram previamente definidos os parâmetros, critérios, períodos de abrangência e localidades a serem objeto da pesquisa, que teve início no mês de novembro de 2007 (após revisão bibliográfica que antecedeu a pesquisa, iniciada

em março de 2006 e intensificada a partir de novembro de 2007) e foi finalizada em 26 de fevereiro de 2008.

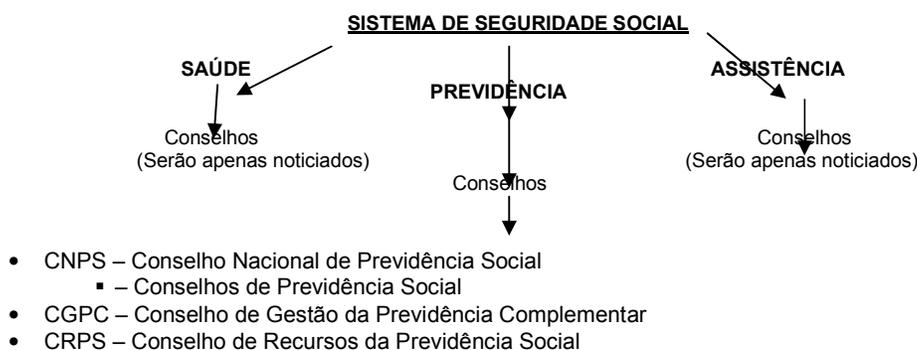
Foi feita a descrição de todas as atividades de pesquisa, dificuldades enfrentadas e resultados, possibilitando a síntese e consolidação almejadas (itens 1, 2, 3 e 4), tendo sido acrescentadas algumas informações obtidas em razão do acompanhamento do noticiário pertinente à matéria objeto do presente trabalho.

1 PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES SINDICAIS NOS CONSELHOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A pesquisa referente à participação dos representantes dos empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas no Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão com atuação nacional, assim como nos Conselhos de Previdência Social (CPSs), de nível regional (descentralizados), teve como ponto de partida o conteúdo da vigente legislação pertinente ao Sistema de Seguridade Social. Esta prevê a participação em questão, nas suas diversas vertentes: previdência, saúde e assistência.

Optou-se por pesquisar apenas as atas do CNPS e de alguns CPS, pois é no âmbito destes colegiados que se dá a participação sindical que interessa diretamente ao objeto da dissertação a que se destinam as informações. Assim, não foram consultadas as deliberações do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência (CONAPREV), embora integrantes da estrutura da Previdência Social. Quanto aos Conselhos da Saúde e Assistência Social, a opção foi de, simplesmente, mencioná-los, porquanto estão foram do objeto de estudo.

Representa-se, graficamente:



- CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social

Foi estabelecido que a pesquisa referente aos Conselhos da Previdência Social seria realizada a partir das informações disponibilizadas no *site* do Ministério da Previdência Social, e considerando o estudo das disposições legais sobre as funções, atividades desenvolvidas, composição, forma de deliberação e quóruns dos Conselhos. O objetivo era constatar a efetiva participação dos empregados, empregadores e aposentados, identificando as entidades que os representaram.

Delimitou-se o período de três anos: 2005, 2006 e 2007.

Foi definido, quanto aos colegiados regionais, CPSs, que seriam objeto da investigação os Conselhos localizados nas capitais dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e do Distrito Federal, amostragem entendida como suficientemente representativa, embora os Conselhos estejam instalados em várias cidades em cada Estado.

A efetivação do trabalho encontrou obstáculos. Os dados referentes aos Conselhos localizados em São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, para o período delineado (2005 a 2007) não estão completos. Com efeito, embora os dados relativos ao ano de 2004 (período não alcançado pela pesquisa) apontem para a ocorrência de várias reuniões naqueles Conselhos, os dados dos anos seguintes revelam pouquíssimas reuniões, o que permite concluir, não a sua inoportunidade, mas a ausência de inserção das informações no *site*.

Os resultados obtidos em relação ao CNPS constam a seguir:

Representação de empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas no CNPS
– Conselho Nacional da Previdência Social

PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 8		2006 11		2005 10	
	nº	%	nº	%	nº	%
Empregados em Atividade						
CUT (1)	5	62,5	6	54,5	9	90
FORÇA SINDICAL	5	62,5	8	72,7	9	90
CONTAG (2)	6	75	9	81,8	8	80
CGT (3)	-	-	2	18,2	-	-
SDS (4)	1	12,5	2	18,2	-	-
Empregadores						
CONFEDERAÇÕES	8	100	11	100	10	100
Aposentados e Pensionistas						
COBAP (5)	8	100	11	100	10	100

CUT	-	-	-	-	6	60
SINTRAP (6)	6	75	8	72,7	9	90
FORÇA SINDICAL	-	-	1	9	1	10
SINDNAP (7)	6	75	7	63,6	-	-
CENTRAPE (8)	2	25	1	9	-	-
SINDAP (9)	-	-	2	18,2	-	-
CGT	1	12,5	-	-	-	-

Fonte: Dados obtidos no site: <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_07.asp> em diversos acessos no período de 10 de dez. de 2007 a 25 de fev. de 2008.

Nota: Além das participações acima (representantes indicados na forma da previsão legal), compareceram outras instituições e pessoas convidadas, tanto do Governo como representantes de centrais, confederações, sindicatos, associações, etc.

Legenda:

- (1) CUT – Central Única dos Trabalhadores
- (2) CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- (3) CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
- (4) SDS – Social Democracia Sindical
- (5) COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
- (6) SINTRAP – Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas
- (7) SINDNAP – Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical
- (8) CENTRAPE – Central Nacional dos Aposentados e Pensionistas
- (9) SINDAP – Sindicato dos Aposentados e Pensionistas

Constata-se a presença de centrais sindicais em todas as reuniões realizadas no período de 2005 a 2007, sendo as duas maiores Centrais (CUT e Força Sindical) as mais atuantes. Com efeito, os empregados em atividade estiveram representados, nos anos de 2005, 2006 e 2007, principalmente pelas duas maiores Centrais Sindicais (CUT – Central Única dos Trabalhadores e Força Sindical). A CUT, que possui 3.326 entidades filiadas, com 7.468.855 trabalhadores associados e 22.487.987 trabalhadores na base, esteve presente em 90% das reuniões havidas em 2005, 54,5% em 2006 e 62,5% em 2007; a Força Sindical, segunda maior Central, que tem 1.800 entidades filiadas e 16 milhões de trabalhadores, esteve presente em 90%, das reuniões em 2005, 72,7% em 2006 e 62,5% em 2007.

Os dados acima foram extraídos dos sites <www.cut.org.br> Acesso em: 16 fev. 2008; e <http://www.mte.gov.br/imprensa/homenagem/11_forca_sindical.asp> Acesso em: 16 fev. 2008.

Acresça-se a representação dos empregados em atividade pela CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, que esteve presente em aproximadamente 80% das reuniões (média do período de 2005 a 2007), observando-se também em relação a ela uma redução na participação, que foi de 80% em 2005 e 75% em 2007. A CONTAG é a maior entidade sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais da atualidade, tendo sido fundada em 22 de

dezembro de 1963, no Rio de Janeiro, atualmente congregando 27 federações, que reúnem cerca de 4 mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras do campo. (Informações extraídas do site <www.contag.org.br> Acesso em 16 fev. 2008).

Os empregadores estiveram representados, nos anos e 2005, 2006 e 2007, em todas as reuniões, sempre por diversas Confederações.

Os aposentados e pensionistas marcaram presença, representados, principalmente pela COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Sociedade civil fundada em 1985, que representa, em âmbito nacional, as entidades de aposentados e pensionistas, na defesa de seus direitos. Disponível em: <www.cobap.org.br>), que esteve em todas as reuniões nos anos de 2005, 2006 e 2007; e pelo SINTRAP – Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas (presente em 90% das reuniões realizadas em 2005, 72,7% em 2006 e 75% em 2005). Também a CUT esteve representando os aposentados e pensionistas no ano de 2005, a Força Sindical nos anos de 2005 e 2006 e a CGT – Central Geral de Trabalhadores em 2007. Outras entidades e sindicatos estiveram nesta representação, com menor significância quantitativa.

Relativamente aos Conselhos Regionais (descentralizados), a participação dos representantes dos empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas está expressa nos dados consolidados a seguir:

Representação de empregados em atividade, empregadores e aposentados e pensionistas nos
CPS – Conselhos da Previdência Social

PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 4		2006 8		2005 6	
Porto Alegre - RS						
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
CUT (1)	4	100	3	37,5	3	50
FORÇA SINDICAL	4	100	7	87,5	6	100
FETAG (2)	-	-	1	12,5	1	16,7
SINDICATO DOS BANCÁRIOS	-	-	2	25	1	16,7
ASSOCIAÇÃO DOS FERROVIÁRIOS	-	-	1	12,5	-	-
Empregadores						
FECOMÉRCIO (3)	2	50	4	50	4	66,7
SINDUSCON (4)	1	25	3	37,5	1	16,7
FARSUL (5)	-	-	1	12,5	1	16,7
FIERGS (6)	-	-	1	12,5	4	66,7

Aposentados e Pensionistas						
FETAPERGS (7)	3	75	7	87,5	5	83,3
ASSOCIAÇÃO DOS FERROVIÁRIOS	3	75	4	50	3	50
SINDNAP (8)	-	-	4	50	1	16,7
PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 8		2006 11		2005 10	
Florianópolis- SC						
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
FEM – CUT PR-SC (9)	-	-	1	9,1	6	60
FECESC (10)	-	-	1	9,1	5	50
FETAESC (11)	5	62,5	7	63,6	2	20
FETEC/CUT-SC (12)	4	50	7	63,5	-	-
SEEF (13)	2	25	1	9,1	-	-
Empregadores						
FECOMÉRCIO	3	37,5	5	45,5	8	80
FHORESC (14)	2	25	3	37,5	5	50
FIESC (15)	2	25	5	45,5	5	50
SESCON (16)	5	62,5	6	54,5	-	-
Aposentados e Pensionistas						
ASAPREV (17)	5	62,5	11	100	8	80
FEAPESC (18)	2	25	4	36,4	10	100
AAPE-SC (19)	4	50	3	27,3	-	-
PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 3		2006 6		2005 9	
Curitiba - PR						
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
CUT	2	66,7	3	50	4	44,4
FORÇA SINDICAL	3	100	5	83,3	8	88,9
FETAEP (20)	1	33,3	1	16,7	2	22,2
FETRACONSPAR (21)	-	-	3	50	5	55,5
Empregadores						
FECOMÉRCIO	2	66,7	6	100	6	66,7
FAEP (22)	2	66,7	5	83,3	6	66,7
FIEP (23)	2	66,7	3	50	6	66,7
FEPASC (24)	-	-	4	66,7	5	55,5
FETAEP	-	-	-	-	1	11,1
Aposentados e Pensionistas						
SINDNAP	2	66,7	5	83,3	5	55,5
AOSPAR (25)	2	66,7	6	100	8	88,9
PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 DND		2006 DND		2005 5	
Belo Horizonte – MG						
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
CUT	-	-	-	-	4	80

FORÇA SINDICAL	-	-	-	-	4	80
FETAEMG (26)	-	-	-	-	1	20
Empregadores						
FECOMÉRCIO	-	-	-	-	1	20
FIEMG (27)	-	-	-	-	3	60
Aposentados e Pensionistas						
FAP/MG (28)	-	-	-	-	4	80
ASA (29)	-	-	-	-	4	80
PARTICIPAÇÃO	Anos \ Número de Reuniões					
	2007 DND		2006 DND		2005 3	
São Paulo - SP						
Empregados em Atividade	nº	%	nº	%	nº	%
SINTAP/CUT (30)	-	-	-	-	3	100
CGTB (31)	-	-	-	-	3	100
Empregadores						
FECOMÉRCIO	-	-	-	-	3	100
FIESP (32)	-	-	-	-	1	33,3
FAESP (33)	-	-	-	-	1	33,3
Aposentados e Pensionistas						
CUT/SINTAP	-	-	-	-	3	100
FORÇA SINDICAL	-	-	-	-	2	66,7
CEAPIESP (34)	-	-	-	-	3	100
FAPESP (35)	-	-	-	-	1	33,3

Fonte: Dados obtidos no site: <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_05-B.asp> em diversos acessos no período de 10 dez. 2007 a 25 fev. 2008.

Nota: Além das participações acima (representantes indicados na forma da previsão legal), compareceram outras instituições e pessoas convidadas, tanto do Governo, como representantes de centrais, confederações, sindicatos, associações, etc.

Legenda:

DND= dados não disponibilizados no site do Ministério da Previdência Social

(1) CUT – Central Única dos Trabalhadores

(2) FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul

(3) FECOMÉRCIO – Federação do Comércio

(4) SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul

(5) FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul

(6) FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul

(7) FETAPERGS – Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas

(8) SINDNAP – Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical

(9) FEM – CUT PR-SC – Federação dos Metalúrgicos da CUT de Santa Catarina e Paraná

(10) FECESC – Federação dos Trabalhadores no Comércio de Santa Catarina

(11) FETAESC – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina

(12) FETEC/CUT-SC – Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Estado de Santa Catarina

(13) SEEF – [Sindicato dos Empregados em Edifícios de Florianópolis](#)

(14) FHORESC – Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de Santa Catarina

(15) FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

(16) SESCON – Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Consultoria, Perícias, Informações e Pesquisas da Grande Florianópolis

(17) ASAPREV – Associação dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social da Grande Florianópolis

- (18) FEAPESC – Federação das Associações de Aposentados e Pensionistas de Santa Catarina
- (19) AAPE-SC – Associação dos Aposentados e Pensionistas da Eletrosul de Santa Catarina
- (20) FETAEP – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná
- (21) FETRACONSPAR – Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado do Paraná
- (22) FAEP – Federação da Agricultura do Estado do Paraná
- (23) FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná
- (24) FEPASC – Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina
- (25) AOSPAR – Associação dos Aposentados e Pensionistas do Paraná
- (26) FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
- (27) FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- (28) FAP/MG – Federação dos Aposentados e Pensionistas de Minas Gerais
- (29) ASA – Associação dos Servidores Aposentados da Câmara dos Deputados de Minas Gerais
- (30) SINTAP/CUT – Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas Filiados à CUT
- (31) CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
- (32) FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- (33) FAESP – Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
- (34) CEAPIESP – Conselho de Entidades de Aposentados, Pensionistas e Idosos do Estado de São Paulo
- (35) FAPESP – Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo

Constata-se que a representação dos empregados em atividade no Conselho de Porto Alegre se deu mediante a presença da CUT (100% das reuniões em 2007, 37,5% em 2006 e 50% em 2005); da Força Sindical (100% nos anos de 2007 e 2005 e 87,5% em 2006); e, também, por uma Federação, um Sindicato e uma Associação (em percentuais menores). No Conselho de Curitiba, os empregados estiveram representados pela CUT (66,7% das reuniões em 2007, 50% em 2006 e 44,4% em 2005); pela Força Sindical (100% no ano de 2007, 83,3% em 2006 e 88,9% em 2005); e por duas Federações (percentuais menores). No Conselho de Florianópolis, os empregados estiveram representados pela Federação dos Empregados Metalúrgicos da CUT, FEM-/PR-SC (em 9,1% das reuniões havidas em 2006 e em 60% daquelas ocorridas em 2005), por outras três federações, sendo a FECESC – Federação dos Trabalhadores no Comércio de SC em 50% das reuniões realizadas em 2005 e 9,1% das reuniões levadas a efeito em 2006; a FETAESC – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina presente em todos os três anos (62,5% das reuniões em 2007, 63,6% em 2006 e 20% em 2005) e a FETEC-CUT-SC – Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Estado de Santa Catarina em 50% das reuniões ocorridas em 2007 e 63,5%; e, ainda, pelo SEEF – Sindicato dos Empregados em Edifícios de Florianópolis (percentuais menores, em 2005 e 2006). Nos Conselhos de Belo Horizonte e São Paulo, cuja pesquisa restringe-se ao ano de

2005, constata-se: presença da CUT e da Força Sindical em 80% das reuniões realizadas em Belo Horizonte e a CGTB em 100% das reuniões em São Paulo, havendo a participação de um sindicato vinculado à CUT em 100% destas e, naquelas, de uma Federação, em 20% das reuniões.

Os empregadores estiveram representados, nos anos e 2005, 2006 e 2007, em todas as reuniões, sempre por diversas federações, destacando-se a FECOMERCIO.

Os aposentados e pensionistas marcaram presença em todas as reuniões realizadas nos anos de 2005, 2006 e 2007, nos diversos Estados, representados por diferentes associações, sindicatos, federações e até por centrais sindicais.

A par da presença das entidades sindicais indicadas para a composição legalmente fixada dos Conselhos, verificou-se que, para todas as reuniões do CNPS e dos CPS, foram convidadas autoridades e instituições de diversos seguimentos e, também, outros sindicatos, federações, associações, etc, o que variou conforme a matéria que seria deliberada, sempre havendo resposta a tais convites, pelo que muitas vezes estiveram presentes outras confederações, federações, sindicatos e associações, tanto de empregados em atividade quanto de empregadores e de aposentados, além daquelas que têm assento, nos termos das previsões legais e regimentais destes Colegiados.

A matéria objeto de deliberação nas reuniões do CNPS e dos CPS, acima mencionadas e quantificadas, pode ser sintetizada como segue:

a) CNPS

- atuação do movimento sindical e resultados de ações das centrais sindicais;
- trabalhos realizados pelas comissões e grupos de trabalho instituídos;
- propostas orçamentárias do INSS, inclusive possibilidade de inclusão de valores para viabilizar a participação nos Conselhos;
- projeções dos valores de arrecadação (receita previdenciária) e de benefícios concedidos e necessidade de revisão dos modelos praticados;
- dívida ativa e sua cobrança;
- fraudes e crimes previdenciários;
- evolução da proteção social e impacto sobre a pobreza;
- necessidade de novas alterações no Sistema Previdenciário, para adequação à mudança da expectativa de vida;
- impacto da desoneração das contribuições trabalhistas sobre a formalização do mercado de trabalho;
- profissionalização da gestão da Previdência Social e ampliação do universo de trabalhadores protegidos;

- reestruturação no âmbito do INSS, visando à melhoria do atendimento e medidas gerenciais para aperfeiçoar o Sistema Previdenciário, tendo em vista a fusão das duas estruturas de arrecadação do Governo Federal;
- política de recursos humanos do INSS;
- importância de se implementar a alteração do seguro acidente do trabalho (fator acidentário previdenciário);
- atuação dos médicos peritos;
- PPP (perfil profissiográfico previdenciário); nexos epidemiológico;
- aposentadoria especial;
- fator previdenciário (cálculo, importância e manutenção);
- salário-família pago pelo INSS;
- projeto de cadastramento do seguro especial;
- demandas judiciais, inclusive nos juizados especiais;
- censo previdenciário;
- atendimento aos aposentados, pelos Órgãos do INSS e pela Rede Bancária;
- empréstimos consignados a aposentados e respectivas taxas de juros praticadas;
- alteração do regimento interno do Conselho;
- notícias sobre a criação de novos CPS e atividades destes;

b) Nos Conselhos descentralizados objeto da pesquisa, observou-se que as principais deliberações se referiam aos seguintes temas e questões:

- necessidade de que os representantes sindicais nos Conselhos tenham conhecimento do INSS, para auxiliar seus associados e tentar ajudar a melhorar a qualidade de vida das pessoas evitando que fiquem mais doentes;
- avaliação favorável acerca da parceria desenvolvida entre o INSS e Sindicato; “treinamento dos líderes sindicais na área de benefícios foi muito boa e tende a evoluir”;
- aprimoramento das atividades e do funcionamento das gerências e agências do INSS;
- atendimento aos segurados;
- diferença de atendimento em relação aos segurados das áreas rurais (dificuldades de acesso à *internet* e telefone);
- capacitação dos servidores do INSS que trabalham no atendimento ao público;
- atendimento especial aos servidores que trabalham nas Agências, devido ao stress diário (acompanhamento médico e psicológico periódico);
- melhor conhecimento da legislação pelos servidores do INSS;
- unificação do entendimento, já que os servidores são executores e cabe à Direção Geral a interpretação;
- treinamento e aprimoramento dos médicos peritos;
- debate sobre a necessidade de realização de evento/reunião com os médicos de trabalho para melhorar as relações entre médicos peritos e médicos das empresas;
- funcionamento da Receita Federal do Brasil (Lei n. 11.457/07);
- aposentadoria especial;
- meio ambiente do trabalho e doenças ocupacionais frequentes (LER-Lesões Por Esforços Repetitivos e DORT-Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho e stress);

- acidentes de trabalho - nexos epidemiológico;
- retorno de segurados ao trabalho, após gozo de benefício – ausência de condições de trabalho – necessidade de comunicação oficial pelo INSS às empresas;
- pesquisas sobre a incidência de incapacidade na área de *checkout*, principalmente em supermercados;
- avaliação de dados quantitativos de benefícios por incapacidade concedidos por motivo psiquiátrico;
- ações regressivas quando o laudo da Delegacia Regional do Trabalho (DRT) indica negligência da empresa na segurança do trabalhador: importância do auxílio das entidades sindicais nesta área, que é fator de prevenção de acidentes por parte da empresa;
- reabilitação profissional do empregado (importância de fiscalizar o cumprimento da legislação);
- ações conjuntas com Delegacias Regionais do Trabalho;
- alterações da legislação, em razão dos encaminhamentos precedentes (exemplo: Anexo I da NR 17, Portaria n. 3214/78);
- divergências entre as anotações da CTPS e atividades realmente exercidas pelo empregado;
- disponibilização de extratos de contribuições previdenciárias;
- estruturação do INSS e alterações;
- censo previdenciário;
- exame das ausências de conselheiros às reuniões do Conselho;

Além da matéria deliberada nas reuniões e, a partir das deliberações, o CNPS faz recomendações, que são inseridas em Resoluções e se destinam a outros Órgãos do Poder Executivo (do Ministério da Previdência Social e outros), visando ao aperfeiçoamento dos serviços e melhorias do sistema, no que respeita a benefícios, custeio e outras atuações. Exemplifica-se, citando as seguintes recomendações: ampliação de ações regressivas contra empregadores responsáveis por acidentes do trabalho; antecipação de décimo terceiro salário aos aposentados; limitações a empréstimos consignados a aposentados.

2 CLÁUSULAS PREVIDENCIÁRIAS EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Objetivando investigar a ocorrência de negociações coletivas exitosas em relação a questões de ordem previdenciária, deliberou-se que seria objeto de pesquisa a existência de cláusulas referentes à matéria previdenciária (ou trabalhista vinculada a evento ou direito previdenciário), em relação a alguns sindicatos profissionais (4 de grande porte e 4 de pequeno e médio porte), atuantes em 5 Estados (RS, SC, PR, SP, MG) e no DF, relativamente aos anos de 2006/2007,

Sindicato: Sindivarejista – Sindicato do Comércio Varejista do Distrito Federal																
DF	2004-2005	X		X	X							X		X		X
DF	2005-2006	X		X	X							X		X		X
DF	2007-2007	X		X	X							X		X		X

Legenda:

18. Garantia de emprego pré-aposentadoria.
19. Reembolso das contribuições previdenciárias período pré-aposentadoria.
20. Garantia de emprego à gestante.
21. Garantia de emprego após alta de benefício por acidente ou doença.
22. Complementação do benefício acidente do trabalho.
23. Complementação do salário-benefício – auxílio-doença.
24. Complementação do 13º salário no benefício previdenciário.
25. Licença Maternidade, além da legalmente estabelecida.
26. Auxílio-funeral.
27. Convênios com o INSS – para recebimento de benefícios previdenciários.
28. Antecipação do benefício previdenciário em caso de greve – auxílio-doença e acidente do trabalho.
29. Liberação de dirigentes sindicais.
30. Auxílio por morte ou invalidez permanente, ampliada se decorrer de acidente do trabalho.
31. Fornecimento de documentos para fins previdenciários (RSC e outros).
32. Informações do empregador ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção à saúde.
33. Seguro de vida e acidente do trabalho.
34. Assentos nos locais de trabalho

No âmbito dos empregados no comércio, considerados os Estados do RS, SC, PR, SP, MG e o DF, no período de 2004 a 2007, houve negociação envolvendo matéria previdenciária, sendo que em todos eles a garantia de emprego em período pré-aposentadoria está clausulada. Observou-se, também, cláusulas comuns em relação a algumas convenções: garantia de emprego à gestante, além da legalmente estabelecida (quatro); auxílio-funeral (duas); garantia de emprego a empregado que tenha percebido auxílio-doença (duas); manutenção de assentos no local de serviço (três); fornecimento de RSC (relações se salários de contribuição) para fins de comprovação perante o INSS em requerimentos de benefícios (duas).

Além destas, verifica-se que em duas convenções constam cláusulas que permitem a liberação de dirigentes sindicais em alguns dias por ano. Tal pactuação merece aqui registro, pois favorece a participação destes na representação dos empregados da categoria junto às instâncias em que se discute matéria previdenciária (Conselhos da Previdência, fóruns de discussões, grupos de trabalho, comissões, etc.).

Quanto às demais categorias, a pesquisa abrangeu 11 (onze) entidades de localidades diversas, nos Estados do RS, SC, PR, SP e MG e no DF, tendo sido examinados 18 (dezoito) convenções coletivas com períodos de vigências de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007.

Os sindicatos de categorias profissionais abaixo listados integram o rol de entidades pesquisadas:

Sindicato dos Enfermeiros do Rio Grande Do Sul – SERGS;
 Sindicato dos Professores de São Paulo – Ensino Supletivo – SINPRO-SP;
 Sindicato da Indústria da Construção – Blumenau – SC – SINDUSCON;
 Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico Do Estado Do Paraná – SINDIMETAL;
 Sindicato das Indústrias de Papel, Celulose e Pasta de Madeira Para Papel, Papelão e de Artefatos de Papel e Papelão do Estado do Paraná;
 Sindicato dos Publicitários de Brasília – DF – SINAPRO;
 Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentos de Criciúma e Região – SC;
 Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo;
 Sindicato dos Professores no Distrito Federal – SINPRO-DF;
 Sindicato dos Empregados em Imobiliárias do Rio Grande do Sul;
 Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícias e Informações no Estado de Minas Gerais – SINTAPPI/MG;

Os dados coletados estão consolidados a seguir:

Cláusulas previdenciárias em negociação coletiva – diversas categorias profissionais																	
Estado	Período	Direitos															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Sindicato: SERGS - Sindicato dos Enfermeiros do Rio Grande do Sul																	
RS	2004-2005		X			X				X	X	X	X				X
RS	2005-2006		X			X				X	X	X	X				X
RS	2006-2007		X			X				X	X	X	X				X
Sindicato: SINPRO – Sindicato dos Professores de São Paulo – Ensino Supletivo																	
SP	2004-2005	X		X	X												
Sindicato: SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção – Blumenau - SC																	
SC	2004-2005	X			X												
SC	2005-2006	X			X												
SC	2006-2007	X			X												
Sindicato: SINDIMETAL - Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico do Estado do Paraná																	
PR	2004-2005	X					X							X	X	X	
PR	2006-2007	X					X							X	X	X	
Sindicato: SINPACEL – Sindicato das Indústrias de Papel, Celulose e Pasta de Madeira para Papel, Papelão e de Artefatos de Papel e Papelão do Estado do Paraná																	
PR	2004-2005	X		X			X										
Sindicato: Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentos de Criciúma e Região – SC																	
SC	2005-2006	X		X	X		X	X		X			X				
SC	2006-2007	X		X	X		X	X		X			X				
Sindicato: Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica do Estado de São Paulo																	
SP	2005-2006	X								X							X
Sindicato: SINPRO-DF – Sindicato dos Professores no Distrito Federal																	
DF	2005-2006	X		X					X								
Sindicato: Sindicato dos Publicitários de Brasília – DF																	
DF	2004-2005	X		X	X					X			X				
DF	2005-2006	X		X	X					X			X				

Sindicato: Sindicato dos Empregados em Imobiliárias do Rio Grande do Sul														
RS	2006-2007	X								X				
Sindicato: SINTAPPI/MG – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Pesquisas, Perícias e Informações no Estado de Minas Gerais														
MG	2006-2007			X	X									

Legenda:

1. Garantia de emprego pré-aposentadoria.
2. Reembolso das contribuições previdenciárias período pré-aposentadoria.
3. Garantia de emprego à gestante.
4. Garantia de emprego após alta benefício por acidente ou doença.
5. Complementação do benefício acidente do trabalho.
6. Complementação do salário-benefício – auxílio-doença.
7. Complementação do 13º salário no benefício previdenciário.
8. Licença Maternidade- além da legalmente estabelecida.
9. Auxílio-funeral.
10. Convênios com o INSS – para recebimento de benefícios previdenciários.
11. Antecipação do benefício previdenciário em caso de greve – auxílio-doença e acidente do trabalho.
12. Liberação de dirigentes sindicais.
13. Auxílio por morte ou invalidez permanente, ampliada se decorrer de acidente do trabalho.
14. Fornecimento de documentos para fins previdenciários (RSC e outros).
15. Informações do empregador ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção à saúde.
16. Seguro de vida e acidente do trabalho.

As informações coletadas abrangem os períodos de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, evidenciando a presença de cláusulas muito semelhantes àquelas acima identificadas, relativas aos comerciários. De um universo de onze sindicatos, localizados nos Estados do RS, SC, PR, SP e MG e no DF, observa-se em todos negociação exitosa de direitos de natureza previdenciária ou de natureza trabalhista vinculados a questões previdenciárias. Em 15 (quinze) convenções encontram-se cláusulas referentes a garantias de emprego, sendo em período pré-aposentadoria 14 (quatorze); gestante - além do período legalmente assegurado - 8 (oito); empregados que recebem alta de benefício auxílio-doença, inclusive em razão de acidente do trabalho, 9 (nove). Há 8 (oito) ocorrências de cláusulas contendo complementação de benefícios previdenciários, decorrentes ou não de acidente do trabalho e 2 (duas) referentes à complementação de décimo terceiro salário.

Além disto, das convenções das 11 (onze) categorias profissionais consultadas, constam os seguintes quantitativos de cláusulas pertinentes à previdência, para cada período de vigência: reembolso das contribuições previdenciárias (uma); auxílio funeral (cinco); convênios com o INSS – para recebimento de benefícios previdenciários (uma); antecipação de benefício previdenciário (auxílio-doença, inclusive decorrente de acidente do trabalho), em caso de greve do INSS (uma); liberação de dirigentes sindicais (quatro); auxílio por

morte ou invalidez permanente ampliada se decorrer de acidente do trabalho (uma); fornecimento de documentos para fins previdenciários - RSC e outros (uma); obrigação do empregador informar ao sindicato sobre ocorrências de acidentes do trabalho e doenças com afastamento – política de proteção a saúde (uma); seguro de vida e acidente do trabalho (uma).

No universo em que realizada a pesquisa não se constatou a inclusão de cláusulas relativas a planos de previdência privada complementar ou algum estímulo à instituição desta vantagem. Identificou-se, porém, de noticiário especializado, a ocorrência de iniciativa dos empregados e empresários do comércio de São Paulo, neste tipo de negociação, com a inclusão da respectiva cláusula na convenção coletiva.

Segue o teor da notícia:

Empresários e empregados do comércio incluem pela primeira vez na história "previdência" na convenção coletiva

Pela primeira vez na história das negociações que envolvem empresários e empregados do comércio paulista, o tema previdência associativa integra uma convenção coletiva de trabalho. Fecomercio SP, Fecesp e demais entidades sindicais a elas filiadas acabam de formalizar acordo que prevê a inclusão de uma cláusula na qual se comprometem a divulgar e incentivar, junto às empresas e empregados integrantes de suas respectivas categorias, o Plano Fecomercio - Renda Complementar, administrado pela Fundação Fecomercio de Previdência Associativa (FPA) e gerido por representantes de empregados e empregadores. A iniciativa está alinhada ao pioneirismo da Fecomercio em relação ao tema. A Federação foi a primeira entidade patronal a lançar um plano de previdência associativa voltado para patrões e empregados que pretendem, no futuro, dispor de um rendimento complementar à aposentadoria oficial.

No comparativo ao que já existe no mercado, de modo geral, o Plano Fecomercio de Previdência Associativa oferece as seguintes vantagens: taxa de administração de apenas 0,5% sobre as contribuições, isenção de qualquer gasto com adesão ou saída do plano, possibilidade de alteração do valor da contribuição sempre que o participante julgar conveniente e possibilidade de suspender as contribuições por até seis meses, sem que isto implique quaisquer perdas de benefícios ou direitos.

No caso dos empregadores, as contribuições são facultativas, mas podem ser condicionadas a metas ou resultados (PLR), não se incorporam ao Contrato de Trabalho, são dedutíveis do I.R. da empresa, não têm encargos sociais e podem ser utilizadas como política de R.H. para manter os melhores funcionários em seus quadros e diminuir sensivelmente a rotatividade.

Embora idealizado pela Fecomercio, o plano de previdência associativa não é exclusivo aos filiados da entidade e de seus empregados. "Todos os associados de entidades de caráter classista, setorial ou profissional estão aptos a participar desde que estas entidades assinem o convênio de adesão ao plano", afirma o

presidente da Fecomercio, Abram Szajman.

O Plano Fecomercio - Renda Complementar já recebeu a adesão de 117 instituições entre Federações, Sindicatos e Associações patronais e de empregados do comércio e da agricultura, além do Serviço Social do Comércio (SESC), Centro do Comércio, Conselho Regional dos Representantes Comerciais e Ordem dos Economistas do Brasil. Além de São Paulo o plano já está presente em Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná, Pará e no Distrito Federal.

O plano de previdência associativa da FPA é uma política de remuneração vantajosa tanto para o empregado quanto para o empregador. "Para o funcionário, a vantagem é que ele terá um reforço na sua poupança previdenciária, visando uma renda complementar à aposentadoria", afirma o diretor administrativo e financeiro da Fundação, Antonio Fernandez.

Como funciona: Trata-se de um plano previdenciário na modalidade de contribuição definida, no qual o valor do benefício tem como base o saldo acumulado do participante em sua conta individual, correspondendo às contribuições realizadas em seu nome e mais a rentabilidade auferida pelos investimentos, conforme diretrizes dos órgãos normativos, que visam preservar a solvência, liquidez e segurança dos recursos.

Os benefícios oferecidos pelo plano são: aposentadoria programada, aposentadoria por invalidez e benefício por morte do participante. A contribuição mínima mensal sugerida é de R\$ 40,00. Quanto maior o tempo e o valor contribuído, maior será o benefício na aposentadoria. O participante que completar 55 anos e tiver contribuído por três anos, pelo menos, terá direito a um benefício programado, que será pago na forma de renda mensal conforme escolha do participante. Poderá ser por um prazo determinado e não inferior a 60 meses, por prazo indeterminado equivalente a um percentual - entre 1% e 2% - do saldo da conta ou, ainda, com base na expectativa média de vida do participante. As contas individuais dos participantes serão administradas pelo Banco Itaú. Vale lembrar que os valores pagos pelo plano de benefícios são tributados, conforme opção do participante no ato da inscrição.

Os participantes têm acesso à Rede FPA de produtos e serviços exclusivos em condições especiais, como a cobertura securitária já disponível.

Como o plano de previdência associativa pode ser utilizado como instrumento de negociação trabalhista, os empregadores também poderão fazer depósitos nas contas individuais dos seus empregados-participantes de forma esporádica, periódica ou condicionada. Neste último caso, ela estaria vinculada a metas ou resultado da empresa. A periodicidade e o valor deverão ser definidos por meio de instrumento contratual específico, nas convenções ou acordos coletivos.

Para ser um participante do plano é preciso que sua entidade representativa faça a adesão ao Fecomercio - Renda Complementar, o plano de benefícios administrado pela FPA.

Fonte: <<http://www.gestaosindical.com.br/movimento/materia.asp?idmateria=1168>> Acesso em: 06 fev. 2008.

3 PESQUISA DIRETA JUNTO A SINDICATOS – APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

Objetivando constatar, com maior amplitude, as diversas formas de atuação dos sindicatos em busca da concretização dos direitos previdenciários dos trabalhadores, foi elaborado o questionário que integra o presente relatório e está reproduzido ao final.

Solicitou-se o preenchimento das informações sobre os aspectos a seguir sintetizados, considerando as atuações do sindicato referentes a benefícios de natureza previdenciária, inclusive relacionados com acidentes de trabalho e/ ou doenças ocupacionais, assim como atuações relativas a direitos de natureza trabalhista vinculados com questões previdenciárias, citando-se como exemplos a estabilidade acidentária e a estabilidade pré-aposentadoria: a) participação em conselhos da previdência social; b) negociações da categoria em matéria previdenciária; c) atuações jurisdicionais em matéria previdenciária (inclusive em dissídios coletivos); d) atuações junto ao ministério público do trabalho e ao ministério do trabalho, em matéria previdenciária; e) atuações junto às empresas em matéria previdenciária; f) deliberações internas em matéria previdenciária; e g) instituição de planos de previdência privada aos integrantes da categoria.

Foi definido que seriam buscadas respostas do maior número possível de sindicatos, de diferentes categorias profissionais, com atuação em diversas localidades do Estado do Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Foram mantidos inúmeros contatos telefônicos, diretamente com entidades sindicais e com advogados que atuam junto àquelas, no sentido de ampliar o universo a ser abrangido. Várias mensagens eletrônicas foram encaminhadas e recebidas, tendo sido entregues em mãos diversos questionários.

Também para prestar informações e esclarecimentos sobre determinados conteúdos dos formulários e para cobrança da devolução dos mesmos, foram feitos inúmeros contatos, pessoais, telefônicos e por correio eletrônico.

O questionário foi enviado para um número aproximado de 80 (oitenta) sindicatos, considerados os encaminhamentos diretos e os indiretos, sendo que apenas 16 (dezesesseis) retornaram preenchidos, o que corresponde a 20%. A primeira remessa de formulários ocorreu na primeira semana de janeiro de 2008 e o

último retorno de informações se verificou no dia 25.02.08, data previamente fixada para a conclusão desta etapa da pesquisa.

Consta a seguir a nominata das entidades que devolveram os questionários contendo as informações (parciais, na maior parte), todas atuantes no Estado do Rio Grande do Sul, já que os Sindicatos de Santa Catarina não forneceram as informações.

Ao lado do nome de cada sindicato estão inseridos os seguintes dados: data de fundação, número de empregados associados e número de empregados integrantes da categoria. Para as informações não prestadas, adotou-se a expressão DND (dados não disponibilizados). Registra-se que os números, na sua maior parte, foram informados por aproximação.

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Porto Alegre – fundado em 19.03.1931; 10.445 associados; categoria profissional integrada por 27.000 trabalhadores (1).

SINDEC – Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre – fundado em 10.07.1932; 8.000 associados (alta rotatividade; este número corresponde aos associados “em dia”); categoria profissional integrada por 95.000 trabalhadores (2).

Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região – fundado em 18.01.1933; associados: 6.804 em atividade; 350 afastados; 4.988 aposentados; categoria profissional integrada por 11.500 trabalhadores em atividade e 4.988 aposentados (3).

SINTTEL/RS – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado do Rio Grande do Sul – fundado em 19.07.1941; 8.000 associados; categoria profissional integrada por 30.000 trabalhadores (4).

SINDIPETROS – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Destilação e Refinação do Petróleo de Porto Alegre, Canoas, Osório e Tramandaí – fundado em 06.12.1963; 1.338 associados; categoria profissional integrada por 1.894 trabalhadores (5).

SINDIMETRO – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários do RS – fundado em 13.09.1985; 923 associados; categoria profissional integrada por 1.200 trabalhadores (6).

SINDISAUDE-RS – Sindicato dos Profissionais de Enfermagem, Técnicos, Duchistas, Massagistas e Empregados em Hospitais e Casas de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul – fundado em 31.01.1945; DND associados; categoria profissional integrada por 40.000 trabalhadores (7).

Sindicato dos Empregados Aeroviários de Porto Alegre – fundado em 27.05.1985; 1.600 associados; categoria profissional integrada por 3.000 trabalhadores (8).

Sindicato dos Enfermeiros no Estado do Rio Grande do Sul – fundado em 30.11.1972; 3.769 associados; categoria profissional integrada por 10.000 trabalhadores (9).

Sindicato dos Trabalhadores em Administração Escolar do Rio Grande do Sul – fundado em 02.06.1982; 3.000 associados; categoria profissional integrada por 7.000 trabalhadores (10).

SINSERCON – Sindicato dos Servidores dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional no Estado do RS – fundado em 11.08.1989; 113 associados; categoria profissional integrada por 750 trabalhadores (11).

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Bento Gonçalves – fundado em 03.10.1977; 1.082 associados; categoria profissional integrada por 8.000 trabalhadores (12).

Sindicato das Indústrias da Alimentação de Montenegro – fundado em 19.12.1980; 1.350 associados; categoria profissional integrada por 2.760 trabalhadores (13).

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação de Pelotas – fundado em 22.05.1974; 2.856 associados; categoria profissional integrada por 3.780, chegando, na safra da conserva, a 5.200 (14).

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Caxias do Sul – fundado em 1943; 1.876 associados; categoria profissional integrada por 5.613 trabalhadores (15).

SINDISINDI – Sindicato dos Empregados em Entidades Sindicais no RS (16) – fundado em 26.08.1989; 340 associados; categoria profissional integrada por 5.000 trabalhadores (16).

Considerando que, entre os Sindicatos supra, que responderam aos questionamentos integrantes da pesquisa, há sindicatos de diferentes categorias profissionais, de portes pequeno, médio e grande, alguns com base territorial estadual, outros atuantes em base correspondente a um município ou alguns municípios, é improdutivo o agrupamento das informações por tipo de entidade e a comparação de número de empregados associados e localidades ou ramos de atividade.

Todavia, para permitir a valoração adequada das informações, importa verificar a representatividade das entidades integrantes do universo pesquisado, definida, aqui, pelo número de empregados associados em relação ao número de integrantes da respectiva categoria profissional. Os dados a seguir denotam esta circunstância, correspondendo cada sindicato ao número que consta ao final de cada nome na lista acima.

Sindicato	Nº de Associados	Integrantes da Categoria	% de Representatividade
1	10.445	27.000	38,7
2	8.000	95.000	8,4
3	12.142*	16.488	73,6
4	8.000	30.000	26,7
5	1.338	1.894	70,6
6	923	1.200	76,9

7	DND	40.000	?**
8	1.600	3.000	53,3
9	3.769	10.000	37,7
10	3.000	7.000	42,9
11	113	750	15,1
12	1.082	8.000	13,5
13	1.350	2.760	48,9
14	2.856	3.780	75,6
15	1.876	5.613	33,4
16	340	5.000	6,8
Totais	56.834	257.485	22

* Incluídos os empregados em atividade, afastados e aposentados.

** Prejudicado o cálculo, em razão da não disponibilização do número de associados.

O total de empregados associados aos sindicatos que prestaram as informações alcança 56.834, correspondendo a 26,1% do número total de trabalhadores integrantes das respectivas categorias profissionais, que é de 217.485 (desconsiderados os 40.000 integrantes da categoria representada pelo sindicato identificado com o nº 7 acima).

Constata-se que, dos 16 (dezesesseis) sindicatos, 4 (quatro) possuem associados em quantidade superior a 70% do total de empregados da categoria; e 7 (sete) situam-se em percentuais superiores a 40%.

Apresenta-se a seguir síntese das respostas obtidas, para cada um dos questionamentos, agrupados na forma como se encontram dispostos no formulário previamente elaborado e preenchido, tendo sido acrescida coluna “NP” correspondente ao não preenchimento de algumas informações.

I – PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS

1 O Sindicato participa ou participou de reuniões dos Conselhos da Previdência Social?

Sim	Não	Conselhos
0	16*	CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
10	6	CPSs – Conselhos de Previdência Social
0	16	CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar
0	16	CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social
0	16	CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social

* A resposta a este questionamento, pela maior parte dos sindicatos, contemplou esclarecimento no sentido de que não tiveram atuação direta no CNPS, mas que estiveram representados pela central sindical a que se filiam.

2 Número de participações (por Conselho):

Os dados pesquisados não são consistentes, inviabilizando o preenchimento deste campo.

3 Matérias sobre as quais versaram as reuniões das quais participou:

Dados sem homogeneidade.

Opta-se por relacionar as matérias informadas pelos sindicatos que participaram junto ao CPS:

- nexos epidemiológico;
- benefícios: altas programadas, “data certa”, perícias médicas;
- contribuições previdenciárias;
- organização de eventos, fóruns e seminários;
- cálculo de benefícios;
- fator previdenciário;
- atendimento dos segurados (demora, filas, etc)
- empréstimos consignados a aposentados;
- doenças ocupacionais: LER, DORT, e, atualmente, depressão;
- regimento interno, periodicidade das reuniões e apresentação de índices referentes à agência do INSS (primeira reunião de um CPS – interior do Estado)

II – NEGOCIAÇÕES DA CATEGORIA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram			Ano	Ensejaram Cláusula de acordo ou Convenção Coletiva	
Sim	Não	NP		Sim	Não
10	3	3	2007	10	
9	4	3	2006	9	
9	4	3	2005	9	
9	4	3	2004	9	

NP = Não Preenchido

As cláusulas originadas das negociações respeitam, basicamente, aos mesmos direitos identificados na pesquisa feita a partir das diversas convenções coletivas, inseridas no item 2, supra, que não serão aqui repetidos.

Acrescenta-se ao rol dos direitos objeto de negociação coletiva, a partir das informações prestadas pelos sindicatos, os que seguem: Trabalho decente (Cláusula constante nas Convenções Coletivas do SINDEC – Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre, assim redigida: “01. TRABALHO DECENTE – As entidades econômicas convenientes envidarão todos os seus esforços para que as empresas representadas promovam o trabalho decente; o desenvolvimento sustentável, considerados os princípios próprios das atividades econômica e profissional e o crescimento econômico e social do comércio e dos comerciários; o respeito aos princípios e direitos fundamentais, como a liberdade sindical, a livre negociação coletiva e a não discriminação e igualdade no trabalho; práticas de proteção social; o diálogo social; a capacitação profissional; e a segurança e saúde do trabalhador”); Preenchimento do PPP - Perfil Profissiográfico Previdenciário, pelo empregador (O Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) é um formulário com campos a serem preenchidos com todas as informações relativas ao empregado, como por exemplo, a atividade que exerce, o agente nocivo ao qual é exposto, a

intensidade e a concentração do agente, exames médicos clínicos, além de dados referentes à empresa, destinando-se à para a comprovação da efetiva exposição dos empregados a agentes nocivos, para o conhecimento de todos os ambientes e para o controle da saúde ocupacional de todos os trabalhadores); e estabelecimento de políticas de prevenção ao assédio moral no trabalho (problemas psicossociais ensejadores de afastamento).

III – ATUAÇÕES JURISDICIONAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA (INCLUSIVE EM DISSÍDIOS COLETIVOS):

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
9	7	2007	
9	7	2006	
9	7	2005	
9	7	2004	

A atuação dos sindicatos no âmbito do Poder Judiciário versou os seguintes direitos:

a) Contra o INSS

- Para pleitear retorno ao benefício, em razão de alta concedida sem que o médico da empresa tenha o empregado como apto às suas funções;
- Antecipações de tutela em ações para restabelecer benefício;
- Ações visando ao restabelecimento de auxílio doença;
- Ações objetivando conversão de auxílio-doença em auxílio-doença acidentário;
- Ações para conversão de aposentadorias em aposentadorias por invalidez acidentária e, também, para a concessão desta;
- Ações revisionais de benefícios;
- Ações para reconhecer direito à aposentadoria especial;
- Ações para obtenção de aposentadoria por idade e para obtenção de pensões;
- Ações para buscar benefício assistencial de prestação continuada (mandado de segurança);
- Ação Civil Pública (legitimação extraordinária);
- Ações de petroleiros na ativa ou aposentados pleiteando: reconhecimento de atividade prestada dentro da refinaria (Refap) ou no Tedut, como atividade especial com conseqüente cálculo diferenciado do tempo de serviço para fins de aposentadoria (tanto para concessão como de revisão de aposentadoria já concedida); revisão de benefício pela consideração de critérios e índices de reajustes–IRSM,IGP-DI, pensão integral; reconhecimento de doenças profissionais como doença profissional.

b) Contra o Empregador

- Para, em razão de comprovação de doenças ocupacionais, buscar reintegração ao emprego;
- Ações de reparação de danos morais e materiais decorrentes de acidentes do trabalho e/ou doenças ocupacionais equiparadas;

c) Em dissídio Coletivo

- Estabilidade pré-aposentadoria – cláusula deferida em parte (Precedente nº 21 do TRT-4ª. Região);
- Garantia de emprego em razão de seqüelas – cláusula indeferida;
- Readaptação de acidentados do trabalho – cláusula indeferida;
- Auxílio-doença e décimo-terceiro salário – cláusula indeferida;
- Complementação salarial – cláusula indeferida em acordo;

Salienta-se a informação prestada por um dos sindicatos que participou da pesquisa, no sentido de exercer “ação contínua e permanente no âmbito do Poder Judiciário”, tendo encaminhado, individual e coletivamente, considerável número de ações a cada ano, abrangendo o período delimitado na presente investigação (2004 a 2007).

IV – ATUAÇÕES JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E AO MINISTÉRIO DO TRABALHO, EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
9	7	2007	
10	6	2006	
8	8	2005	
8	8	2004	

A atuação junto ao Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego respeitam às seguintes questões: denúncias de empresas e do INSS, por não reconhecerem as doenças laborais e não apurarem o nexo causal; denúncia junto à DRT, pela existência de LER/DORT em setores da empresa e situações de assédio moral com adoecimento; denúncias em razão de assédio moral acompanhamento e gestões junto à DRT e MPT, no sentido de investigação e responsabilização por acidentes de grande proporção ocorridos, bem como assessorando fiscalização da DRT e MPT, tendo resultado em TAC (termo de ajustamento de conduta) quanto à presença de benzeno no ambiente de trabalho, com conseqüente intoxicação e possibilidade de leucopenia; participação em audiências públicas e reuniões tripartites (Sindicato, MP e Empresa); mediações emissão de CAT e de PPP; desrespeito à intimidade do trabalhador; atuação junto à

Comissão Sindical Consultiva do Ministério do Trabalho (implantada pela Delegacia Regional do Trabalho de Porto Alegre – RS, a exemplo do que ocorre em outras unidades da Federação, tendo por finalidade colaborar com a DRT na discussão, elaboração e implementação do planejamento de fiscalização no Estado, conforme orientação do Ministério do Trabalho e Emprego).

V – ATUAÇÕES JUNTO ÀS EMPRESAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
11	5	2007	
11	5	2006	
8	8	2005	
8	8	2004	

A maior parte dos formulários não foi preenchida quanto aos resultados das atuações junto às empresas. As seguintes questões foram referidas por algumas entidades: identificação de setores em que atuam os trabalhadores para buscar reconhecimento e LER/DORT; ergonomia; levantamento do número de adoecidos com LER/DORT; medicina ocupacional; fiscalização e cobrança de CAT e PPP.

VI – DELIBERAÇÕES INTERNAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram			Ano	Resultado
Sim	Não	NP		
10	3	3	2007	
8	5	3	2006	
6	7	3	2005	
6	7	3	2004	

A matéria deliberada internamente, conforme apurado, esteve relacionada às seguintes questões: fator previdenciário; busca de soluções para problemas com a saúde dos empregados e ambiente de trabalho; estudos e encaminhamentos de propostas de alterações legislativas; necessidade de assistência previdenciária e de médico do trabalho para atendimento dos trabalhadores; aumento das contribuições previdenciárias; perfil profissiográfico previdenciário; participação em seminários e cursos; acompanhamento e orientação aos empregados; nexos epidemiológico; levantamento de número de acidentes do trabalho; ergonomia; identificação dos setores em que podem ser reconhecidas doenças ocupacionais; ajustes nos estatutos de plano de previdência dos funcionários); reafirmação de deliberações em congressos realizados;

- Instituição de Planos de Previdência Privada aos Integrantes da Categoria:

Não (12); Não preenchido (02); Sim (02), sendo um apenas para associados e um para toda categoria.

4 INFORMAÇÕES OBTIDAS EM REUNIÕES E VISITA

Na busca de alcançar universo maior de informações acerca da realidade, participou-se de uma reunião do Colegiado de Saúde da CUT/RS, que congrega diversos representantes de entidades a ela filiadas, além de várias reuniões do Fórum Sindical da Saúde, composto por representantes de diversos sindicatos, fazendo uma visita ao SINDEC – Sindicato dos Comerciários do Rio Grande do Sul. A seguir, são apresentadas, de forma sintética, os aspectos mais relevantes e os dados apurados.

4.1 REUNIÃO NA CUT

Ocorreu no dia 15.01.08, na sede localizada na Rua Barros Cassal, contando com aproximadamente 20 (vinte) participantes e tendo como palestrante o advogado especializado em Direito Previdenciário, Daisson Portanova. O início ocorreu às 14h e o término às 16h45min.

Foi ressaltada, pelo Presidente da CUT a importância do diálogo amplo, interna e externamente, e os ganhos que a participação Fóruns Nacionais, como o da Previdência, pode gerar. Exemplificou com a reabertura do debate no âmbito do Governo, sobre as aposentadorias especiais, cujo projeto já se encontrava pronto para encaminhamento. Convocou os presentes para uma maior participação, inclusive convidando para seminário que seria realizado na CUT em São Paulo, reunindo trabalhadores de diversos Estados.

O Dr. Portanova salientou as dificuldades do movimento sindical em tratar com as questões previdenciárias, sustentando que o mesmo está se ocupando mais com as questões trabalhistas, que são mais imediatas. Comentou reformas havidas e as novas e possíveis alterações que o Governo deve fazer, ressaltando a importância de participação do movimento sindical no sentido de manter os direitos até aqui conquistados, salientando a necessidade de uma atuação legítima e incisiva na defesa dos interesses.

Foram apresentados aspectos relevantes pertinentes à aposentadoria especial, como por exemplo, a supressão do fator previdenciário e a manutenção de cláusulas abertas na lei, para que as diversas atividades profissionais possam ser consideradas e enquadradas, mediante observância das suas peculiaridades.

Houve intenso debate entre os presentes, acerca da aposentadoria especial e outras questões relacionadas aos benefícios, acidentes de trabalho e dificuldades de fazer valer os direitos existentes e previstos na legislação.

Ao final, e após a manifestação do médico do trabalho presente (que atua junto ao Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre), foi consolidada uma proposta sobre a aposentadoria especial, a ser levada ao debate nacional (no âmbito da CUT), para posterior encaminhamento aos órgãos do Governo, sendo enfatizada a necessidade de levar posições claras para que possam influenciar na realidade.

4.2 REUNIÕES DO FÓRUM SINDICAL DA SAÚDE

Foram realizadas na sede do Sindicato dos Metalúrgicos, em Porto Alegre, RS, na Av. Francisco Trein, nos dias 29.01.08, 12.02.08 e 19.02.08, sempre das 14h às 16h (aproximadamente).

Trata-se de Fórum criado no ano de 2004, em razão das dificuldades de encaminhamentos e de atuação individual dos integrantes do movimento sindical, em questões relativas à saúde do trabalhador e, principalmente, junto aos órgãos da Previdência Social. Foi identificada a necessidade de unirem-se para tentar buscar padronização de soluções pelo INSS e objetivando um fortalecimento da participação dos Sindicatos nas questões que geram maiores dificuldades ao trabalhador e que interferem muito na sua sobrevivência. Neste espaço, segundo afirmam os participantes, não há lugar para ideologias ou política partidária, já que está em jogo a saúde e a vida digna do trabalhador.

As reuniões ocorrem a cada 15 (quinze) dias, normalmente e, quando há algum tema mais urgente a tratar, a cada semana, ocorrendo as reuniões sempre nas terças-feiras.

Nas reuniões de que se participou, foi constatado que ali são feitos relatos de participações nos Conselhos da Previdência, de situações experimentadas nas empresas, de atuações junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, além de outras atuações. Na primeira reunião, esteve presente o Dr. Daisson Portanova, que fez

apontamentos para elaborar documento para subsidiar encaminhamento de sugestões para a CUT Nacional, para posterior envio de propostas ao Ministro da Previdência Social, em relação a diversas questões.

Os temas reiteradamente debatidos no Fórum respeitam à aposentadoria especial; cálculo de benefícios e fator previdenciário (reductor do valor); dificuldades atinentes a benefícios auxílio-doença (referentes a acidentes e doenças (ocupacionais ou não); dificuldades com o PPP, incluindo a ausência de participação do empregado e/ou do sindicato na sua confecção e ausência de fiscalização efetiva da Previdência e do Ministério do Trabalho; definições sobre elaboração de levantamentos de números de acidentes; necessidade de possuírem os integrantes do movimento sindical conhecimentos técnicos especializados em matéria previdenciária (e não apenas trabalhista); qualificação de diretores em matéria previdenciária; articulação e mobilização do movimento para poder ter participação mais efetiva e dando ciência à população; preparação de evento a ser realizado no próximo mês de abril de 2008, para comemorar o Dia Internacional das Vítimas de Acidentes de Trabalho (seminário com participação de juízes, procuradores do trabalho, entre outras autoridades); necessidade de ocupação, pelo sindicato, dos espaços referentes à matéria previdenciária, inclusive definidos em lei; divulgação/socialização das discussões e encaminhamentos do Fórum; análise de documentos elaborados pela CUT e pelo próprio Fórum referentes às questões objeto de discussão; etc.

4.3 VISITA AO SINDEC-PORTO ALEGRE

Ocorrida em 17.01.08, com duração de três horas (das 10h às 13h), a visita ao SINDEC, coordenada por dois integrantes da Diretoria da Entidade, permitiu a constatação de atuação intensa na área da Previdência Social, especialmente no que tange às questões relacionadas com benefícios previdenciários, desde sua concessão e manutenção até questões mais específicas.

Foi ressaltada a vinculação da Entidade à Força Sindical, assim como afirmado que procuram, tanto quanto possível, ocupar os espaços oficiais e privados, com vistas à representação dos trabalhadores. Foi afirmado que agem, individualmente ou coletivamente, administrativa e judicialmente, na busca de todos

os direitos assegurados na Constituição e na legislação, seja trabalhista, seja previdenciária.

Também foram enfatizadas as ações promovidas pelo Sindicato, por seu Departamento de Medicina e Segurança do Trabalho, em matéria de acidentes do trabalho, elaborações de CAT e recursos à Previdência quanto à negativa de benefícios ou altas em situações que o trabalhador não se encontra apto ao retorno às atividades laborais.

Foi ressaltada a atuação no acompanhamento das fiscalizações levadas a efeito pelo Ministério do Trabalho e Emprego, assim como a importância de fazerem gestões e encaminhamentos junto aos Órgãos do Governo, para buscar a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Mencionou que o Sindicato tem participado diretamente e também de forma indireta, pela Força Sindical, no envio de propostas de alterações legislativas, do que constituem exemplo as NR – Normas Regulamentares referentes à Portaria n. 3214/78, tendo logrado êxito nestas ações.

O diálogo mantido com os Dirigentes e a observação *in loco* de parte do trabalho realizado permitiram identificar o porte da Entidade e sua forma organizacional (vários departamentos, com funções e atribuições distribuídas e articuladas).

O questionário de pesquisa preenchido pelo SINDEC é complemento da presente síntese, estando as respectivas informações tabuladas juntamente com aquelas prestadas pelos demais sindicatos (item 2, supra).

CONCLUSÃO

Nos itens 1, 2, 3 e 4, supra, estão consolidadas as informações mais relevantes referentes às pesquisas efetuadas no período compreendido entre o início do mês de novembro de 2007 (após revisão bibliográfica que antecedeu a pesquisa) e o dia 26 de fevereiro de 2008, constando ao final deste, em página autônoma, o modelo de questionário de pesquisa a que se refere o item 3 supra.

Tais informações se destinam à aferição da realidade da atuação dos entes sindicais, como parte da dissertação que tem por título é “atuação do sindicato na concretização dos direitos previdenciários do trabalhador empregado”.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado.

Área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado.

Mestranda: Janete Aparecida Deste

Orientador: Prof. Doutor Gilberto Stürmer

PESQUISA DE CAMPO**QUESTIONÁRIO**

O presente questionário objetiva coletar dados para análise e interpretação em dissertação a ser apresentada, versando sobre a Atuação do Sindicato na Concretização dos Direitos Previdenciários do Trabalhador Empregado, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Identificação:

Sindicato: _____.

Data da Fundação: _____.

Nº de empregados associados: _____.

Nº de empregados integrantes da categoria profissional: _____.

Endereço: _____.

Fone(s): _____, Email: _____.

Site: _____.

Outras informações: _____.

Data: ___/___/___.

Solicita-se resposta aos questionamentos seguintes, considerando:

- atuações do Sindicato referentes a benefícios de natureza previdenciária, inclusive relacionados com acidentes de trabalho e/ ou doenças ocupacionais;
- atuações do Sindicato relativas a direitos de natureza trabalhista vinculados com questões previdenciárias (por exemplo, estabilidade acidentária ou estabilidade pré-aposentadoria).

I – PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS**1. O Sindicato participa ou participou de reuniões dos Conselhos da Previdência Social?**

Sim	Não	Conselhos
		CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
		CPS – Conselhos de Previdência Social
		CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar
		CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social
		CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social

2. Número de participações (por Conselho):

Conselhos	Quantidade	Ano			
		2007	2006	2005	2004
CNPS					
CPS					
CGPC					
CRPS					
CONAPREV					

3. Matérias sobre as quais versaram as reuniões das quais participou:

Conselhos	Ano				Matéria
	2007	2006	2005	2004	
CNPS					
CPS					
CGPC					
CRPS					

CONAPREV					
----------	--	--	--	--	--

II – NEGOCIAÇÕES DA CATEGORIA EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Ensejaram Cláusula de acordo ou Convenção Coletiva	
Sim	Não		Sim	Não
		2007		
		2006		
		2005		
		2004		

III – ATUAÇÕES JURISDICIONAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA (INCLUSIVE EM DISSÍDIOS COLETIVOS):

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
		2007	
		2006	
		2005	
		2004	

IV – ATUAÇÕES JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E AO MINISTÉRIO DO TRABALHO, EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
		2007	
		2006	
		2005	
		2004	

V – ATUAÇÕES JUNTO ÀS EMPRESAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
		2007	
		2006	
		2005	
		2004	

VI – DELIBERAÇÕES INTERNAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:

Ocorreram		Ano	Resultado
Sim	Não		
		2007	
		2006	
		2005	
		2004	

- Instituição de Planos de Previdência Privada aos Integrantes da Categoria:

Sim () Para todos os integrantes (); Apenas para associados ().

Não ()

ANEXO A – Projeto de Lei n. 1.990/2007

1.990 / 2007 Exposição de Motivos nº 08 2007 (Urgência Constitucional)	Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.
--	---

SUBCHEFIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES**PROJETO DE LEI**

Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas:

I - exercer a representação dos trabalhadores, por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e

II - 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.

Parágrafo único. Considera-se central sindical, para os efeitos do disposto nesta Lei, a entidade associativa de direito privado composta por organizações sindicais de trabalhadores.

Art. 2º Para o exercício das atribuições e prerrogativas a que se refere o inciso II do art. 1º, a central sindical deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - filiação de, no mínimo, cem sindicatos distribuídos nas cinco regiões do País;

II - filiação em pelo menos três regiões do País de, no mínimo, vinte sindicatos em cada uma;

III - filiação de sindicatos em, no mínimo, cinco setores de atividade econômica; e

IV - filiação de trabalhadores aos sindicatos integrantes de sua estrutura organizativa de, no mínimo, sete por cento do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional.

§ 1º O índice previsto no inciso IV será de cinco por cento do total de empregados sindicalizados em âmbito nacional no período de vinte e quatro meses a contar da publicação desta Lei.

§ 2º As centrais sindicais que atenderem apenas aos requisitos dos incisos I, II e III poderão somar os índices de sindicalização dos sindicatos a elas filiados, de modo a cumprir o requisito do inciso IV.

Art. 3º A indicação pela central sindical de representantes nos fóruns tripartites, conselhos e colegiados de órgãos públicos a que se refere o inciso II do art. 1º será em número proporcional ao índice de representatividade previsto no inciso IV do art. 2º, salvo acordo entre centrais sindicais.

Parágrafo único. O critério de proporcionalidade, bem como a possibilidade de acordo entre as centrais, previsto no **caput**, não poderá prejudicar a participação de outras centrais sindicais que atenderem aos requisitos estabelecidos no art. 2º.

Art. 4º A aferição dos requisitos de representatividade de que trata o art. 2º será realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 1º O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, mediante consulta às centrais sindicais, poderá baixar instruções para disciplinar os procedimentos necessários à aferição dos requisitos de representatividade, bem como para alterá-los com base na análise dos índices de sindicalização dos sindicatos filiados às centrais sindicais.

§ 2º Ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego divulgará, anualmente, relação das centrais sindicais que atendem aos requisitos de que trata o art. 2º, indicando seus índices de representatividade.

Art. 5º Os arts. 589, 590, 591 e 593 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 589.....

I - para os empregadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 15% (quinze por cento) para a federação;
- c) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e
- d) 20% (vinte por cento) para a “Conta Especial Emprego e Salário”;

II - para os trabalhadores:

- a) 5% (cinco por cento) para a confederação correspondente;
- b) 10% (dez por cento) para a central sindical;
- c) 15% (quinze por cento) para a federação;

d) 60% (sessenta por cento) para o sindicato respectivo; e

e) 10% (dez por cento) para a “Conta Especial Emprego e Salário”.

§ 1º O sindicato indicará ao Ministério do Trabalho e Emprego a federação e confederação a que estiver vinculado e, no caso dos trabalhadores, a central sindical a que estiver filiado, como beneficiários da respectiva contribuição sindical, para fins de destinação dos créditos previstos neste artigo.

§ 2º A central sindical a que se refere a alínea “b” do inciso II deste artigo deverá atender aos requisitos de representatividade previstos na legislação específica sobre a matéria.” (NR)

“Art. 590. Não havendo indicação de entidades sindicais de grau superior ou de central sindical, na forma do § 1º do art. 589, os percentuais que lhes caberiam serão destinados à “Conta Especial Emprego e Salário”.

Parágrafo único. Não havendo sindicato, nem entidade sindical de grau superior ou central sindical, a contribuição sindical será creditada, integralmente, à “Conta Especial Emprego e Salário.” (NR)

“Art. 591. Inexistindo sindicato, o percentual previsto na alínea “c” do inciso I e na alínea “d” do inciso II do art. 589 será creditado à federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput**, os percentuais previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso I e nas alíneas “a” e “c” do inciso II do art. 589 caberão à confederação.” (NR)

“Art. 593. As percentagens atribuídas às entidades sindicais de grau superior e às centrais sindicais serão aplicadas de conformidade com o que dispuserem os respectivos conselhos de representantes ou estatutos.

Parágrafo único. Os recursos destinados às centrais sindicais deverão ser utilizados no custeio das atividades de representação geral dos trabalhadores decorrentes de suas atribuições legais.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

ANEXO B - Decreto n. 6.019, de 22 de Janeiro de 2007

DECRETO Nº 6.019 - DE 22 DE JANEIRO DE 2007 - DOU DE 22/1/2007 - Edição extra

Institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da [Constituição](#),

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Previdência Social, o Fórum Nacional da Previdência Social - FNPS, com as seguintes finalidades:

I - promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social;

II - subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes; e

III - submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no âmbito do FNPS.

Art. 2º O FNPS será composto por representantes indicados pelos seguintes segmentos:

I - do Governo Federal, representado pelos seguintes órgãos:

- a) Ministério da Previdência Social;
- b) Casa Civil da Presidência da República;
- c) Ministério do Trabalho e Emprego;
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- e) Ministério da Fazenda;
- f) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
- g) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;

II - dos trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas, representados pelos seguintes órgãos:

- a) Central Autônoma de Trabalhadores - CAT;
- b) Central Geral dos Trabalhadores - CGT;
- c) Central Geral de Trabalhadores do Brasil - CGTB;
- d) Central Única dos Trabalhadores - CUT;
- e) Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos - COBAP.
- f) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG;
- g) Força Sindical - FS;
- h) Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST; e
- i) i) Social Democracia Social - SDS;
- ii) ii)

III - dos empregadores, representados pelos seguintes órgãos:

- a) Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA;
- b) Confederação Nacional do Comércio - CNC;
- c) Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF;
- d) Confederação Nacional da Indústria - CNI; e
- e) Confederação Nacional do Transporte - CNT.

§ 1º O FNPS será presidido pelo Ministro de Estado da Previdência Social e secretariado pelo Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, o qual também terá direito a voz e voto.

§ 2º Os membros do FNPS, sendo um titular e um suplente por órgão ou entidade, serão designados pelo Ministro de Estado da Previdência Social, mediante indicação:

I - dos titulares dos órgãos a que se refere o inciso I do caput deste artigo;

II - das entidades representativas de trabalhadores e de empregadores a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, observado o disposto no § 3º.

§ 3º As indicações de que trata o inciso II do § 2º deverão recair em pessoas que exerçam cargos ou funções de relevância na entidade.

§ 4º O Ministro de Estado da Previdência Social poderá, sempre que necessário, convidar para participar das discussões representantes dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios, de órgãos e entidades da administração pública federal, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário e de outras instituições públicas e privadas.

§ 5º Cada um dos órgãos ou entidades que compõem o FNPS responsabilizar-se-á pelas despesas de deslocamento e estadia dos respectivos representantes ou de participantes em eventuais comissões técnicas especializadas que venham a ser instituídas, inclusive na condição de assessores.

§ 6º A função de membro do FNPS não será remunerada, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Art. 3º O FNPS contará, para seu funcionamento, com o apoio institucional e técnico-administrativo da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social.

Art. 4º O Ministro de Estado da Previdência Social aprovará o regimento interno do FNPS.

Art. 5º O FNPS terá prazo de duração de seis meses a partir da data de sua instalação.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Nelson Machado

Este texto não substitui o publicado no DOU de 22.1.2007 - Edição extra

ANEXO C - Síntese das Atividades Desenvolvidas no Fórum Nacional de Previdência Social

FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

SÍNTESE DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

O FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL foi instituído

pelo Decreto nº. 6.019, de 22 de janeiro de 2007, com as seguintes finalidades:

I – promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao

aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de Previdência Social e sua coordenação com as políticas de Assistência Social;

II – subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes; e

III – submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos pelo Colegiado.

Desde sua instalação foram realizadas reuniões nos dias:

- 07 de março de 2007;
- 21 de março de 2007;
- 10 de abril de 2007;
- 24 de abril de 2007;
- 10 de maio de 2007;
- 22 de maio de 2007;
- 19 de junho de 2007;
- 03 de julho de 2007;
- 22 de agosto de 2007;
- 04 e 05 de setembro de 2007;
- 19 e 20 de setembro de 2007 e
- 29, 30 e 31 de outubro de 2007.

As discussões do Fórum foram conduzidas com a estrita observância de alguns princípios considerados fundamentais, dentre eles, o respeito aos direitos adquiridos e adoção de regras de transição de longo prazo, e a manutenção do sistema

de Previdência Social Pública, Básica e Solidária e um sistema de Previdência Complementar Facultativo.

Os membros do Fórum ressaltam a importância estratégica do processo de diálogo social para democratizar o debate e amadurecer propostas sustentáveis de

políticas públicas de longo prazo com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade da

Previdência Social e sua coordenação com as demais políticas de Seguridade Social.

PRINCIPAIS PONTOS DE CONSENSO

Concluído o debate dos temas propostos, o Fórum conseguiu formar consensos sobre os seguintes temas:

I - Relacionados ao Mercado de Trabalho:

O Fórum reconhece que a universalização de cobertura da previdência é um objetivo a alcançar e declara a necessidade de fortalecimento das políticas de formalização e inclusão previdenciária, de modo a garantir o acesso aos benefícios previdenciários a todos os cidadãos, recomendando nesse sentido:

- Promover a formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social quadripartite;
- As políticas públicas, em especial as relativas à concessão de empréstimos, subsídios e incentivos fiscais, devem estimular a geração de empregos formais;
- Deve haver mudança na lei do estágio, resgatando e reforçando seu caráter pedagógico, evitando abusos, simulação e sonegação de contribuições;
- Deve-se fortalecer a fiscalização contra a informalidade;
- Deve-se rever a legislação para acelerar os mecanismos de cobrança de dívidas;
- Devem-se efetuar mudanças na legislação do seguro-desemprego e da Previdência Social, de sorte a viabilizar formas de contribuição e preservar a condição de segurado em função da fruição daquele benefício;
- Devem-se criar novos mecanismos de incentivo a uma maior inclusão previdenciária, com regras contributivas compatíveis com a inserção no mercado de trabalho (mercado informal, intermitência contratual, sazonalidade, etc.)

II - Relacionados a Benefícios por Incapacidade:

O Fórum reconhece a necessidade de se implementar políticas na área de saúde e segurança do trabalhador, diminuindo o número de acidentes e reduzindo a ocorrência de doenças ocupacionais, com reflexos positivos na redução dos benefícios por invalidez e auxílios-doença, previdenciários e acidentários. Nesse sentido:

- Deve-se construir um diálogo social quadripartite para a avaliação, o aperfeiçoamento e a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos - públicos e privados - da economia brasileira, tendo-se como referência, entre outras, as decisões da Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador e as recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), da Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Deve-se manter a diferenciação de critérios para aposentadoria em casos de atividades exercidas sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, buscando mecanismos para a redução de situações de insalubridade, penosidade e periculosidade no mercado de trabalho;
- Deve haver aprofundamento:
 1. Das políticas de prevenção de incapacidade laboral e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e demais benefícios por incapacidade;
 2. Da articulação entre a previdência e o atendimento dos segurados pelo sistema público de saúde;
 3. Dos mecanismos para a reinserção no mercado de trabalho daqueles com capacidade de trabalho parcialmente comprometida ou afastados por um longo período.

III - Relacionados à Transição Demográfica:

- Devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria.

IV - Relacionados às Pensões por Morte:

- Deve-se reconhecer o direito à pensão por morte de companheiro/a

homoafetivo/a no RGPS, observando as mesmas regras adotadas para os/as companheiros/as de diferentes sexos.

V - Relacionados à Questão de Gênero:

Uma vez reconhecidas as desigualdades de gênero, retratadas no tratamento diferenciado nas regras de acesso à Previdência Social estabelecidas na Constituição

Federal, deve-se:

1. Aprofundar políticas afirmativas de gênero, avaliar a sua evolução, medir seus efeitos positivos na redução das desigualdades e, em decorrência, buscar critérios de convergência para o acesso à aposentadoria entre homens e mulheres;
2. Recomendar que o Conselho Nacional de Previdência Social, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, o Conselho Nacional da Seguridade Social proposto e instâncias afins realizem avaliações periódicas sobre o estado da participação das mulheres na Previdência e, em específico, de aspectos relativos à sua cobertura e participação no mercado de trabalho;
 - Devem-se estudar alternativas de políticas que assegurem proteção social aos que se dedicam aos cuidados de longo prazo e aos que dele necessitam, tendo em vista, entre outros pontos, o aumento do contingente de idosos no país;
 - Deve-se incentivar e fortalecer a inclusão feminina no sistema previdenciário.

VI - Relacionados à Gestão do Sistema Previdenciário e seu Financiamento:

- Deve ser buscada a desoneração da folha de salários sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro;
- Deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite, por meio da participação social nos órgãos deliberativos colegiados da Previdência;
- Deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República, com a finalidade de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas;
- Deve-se adotar um modelo de gestão que privilegie a modernização e profissionalização da administração previdenciária;
- Deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas.

VII - Relacionados à Coordenação Previdência-Assistência Social:

Uma vez que os benefícios assistencial e previdenciário, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 são vinculados ao salário mínimo, e respeitando-se os direitos básicos de cidadania sem aumento da carga tributária, deve-se:

1. Reavaliar o conceito de família e composição de renda familiar aplicados na elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, de modo a aperfeiçoar a focalização nas camadas mais pobres e garantir a ampliação da cobertura e sua sustentabilidade;
2. Reavaliar, em longo prazo, os critérios de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, em conformidade ao aumento da expectativa de vida e seu impacto na sustentabilidade da política de Assistência Social;
3. Observar uma política de reajustes reais do salário mínimo de acordo com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo.

VIII - Relacionados à Previdência Rural:

O Fórum reconhece a importância estratégica da política de previdência voltada aos/às

trabalhadores/as rurais e reafirma:

- Devem-se preservar critérios diferenciados de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários do segurado especial rural;
- Dada a peculiaridade da atividade rural, recomenda-se:
 1. aprofundar políticas públicas voltadas para os/as trabalhadores/as rurais e medir seus efeitos na redução das desigualdades urbano-rurais;
 2. que o Conselho Nacional de Previdência Social e o Conselho Nacional de Seguridade Social proposto realizem estudos e avaliações periódicas sobre as condições de trabalho rural e sua realidade demográfica, avaliando a possibilidade ou não de convergência de idade para aposentadoria entre os/as trabalhadores/as urbanos e rurais;
- Recomenda-se criar mecanismos que promovam e facilitem a formalização dos contratos de trabalho envolvendo os/as trabalhadores/as assalariados rurais, em particular dos que trabalham em atividades de curta duração;
- Considerando-se que, na área rural, há uma predominância de trabalho sazonal, em períodos de safras, devem-se instituir mecanismos de contribuição e/ou de carência que permitam aos assalariados rurais contar integralmente os doze meses de cada ano para fins de acesso aos benefícios previdenciários.

PONTOS SOBRE OS QUAIS NÃO HOUE CONSENSO

O Fórum também concluiu que, até o encerramento de suas atividades, não houve possibilidade de consensuar propostas:

- sobre as formas de financiar o Regime Geral de Previdência Social;
- sobre regras de idade mínima e de tempo de contribuição para acesso a benefícios;
- sobre a coordenação de regras dos benefícios por incapacidade com as dos demais benefícios e com o salário do trabalhador ativo;
- sobre a reavaliação das regras dos benefícios de pensão por morte.

Houve a declaração de posição de dissenso, para registro em documento final do Fórum,

quanto aos seguintes aspectos:

I - TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

Declaração dos Empregadores:

“A transição demográfica torna necessário que os segurados (atuais e futuros) contribuam por mais tempo à Previdência Social.

A Transição demográfica torna necessário instituir idade mínima para aposentadoria. Para os novos ingressantes, a idade mínima deve ser 67 anos para homens e 62 mulheres. E recomenda-se a criação de um pilar capitalizado, dentro da Previdência Pública, compreendido dentro do teto do RGPS, para as faixas de renda mais elevadas.

O cálculo do valor dos benefícios deve ter por base os salários de contribuição e buscar a equivalência de valores presentes entre o que foi contribuído e o que se espera receber, em média, durante os anos de duração da aposentadoria.

Alterações de regras relativas a benefícios de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição devem afetar a atual geração de contribuintes, mediante regras de transição, conforme segue:

- *Carência para início dos ajustes: 5 anos*
- *APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO: instituir idade mínima 63 anos para homens e 58 para mulheres, aumentando-se gradualmente até atingir 67/62 anos, e considera-se a média dos salários de contribuição de todo o período contributivo desde jul./94 em*

diante.

• **APOSENTADORIA POR IDADE:** alterar regra de cálculo do benefício buscando maior correlação entre contribuições e benefícios (a ser implantada gradualmente). Não se altera a carência para acesso ao benefício.

Declaração dos Trabalhadores:

“A transição demográfica é um dos desafios permanentes da política de previdência social e deve ser analisada juntamente com os demais fatores que influenciam a sustentabilidade da seguridade social.

Neste contexto, a bancada dos trabalhadores, entende que:

- *o novo conceito de contabilidade deve tornar transparentes as contas da seguridade social, inclusive as compensações das renúncias previdenciárias;*
- *a adoção de uma política vigorosa de gestão permitirá alterar significativamente os resultados da previdência social;*
- *o crescimento da economia, a inclusão previdenciária e a formalização do mercado de trabalho elevarão a receita da seguridade, melhorando a sua sustentabilidade e a capacidade de gestão de médio e longo prazo;*
- *a adoção de uma gestão democrática através da instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social garantirá um acompanhamento sistemático das políticas e seus resultados sobre as contas da seguridade social;*

Frente a este quadro, a bancada dos trabalhadores mantém sua posição pelo fim do fator previdenciário.”

Declaração do Governo:

“A transição demográfica requer, para a sustentabilidade do pacto de gerações da Previdência Social, um ajuste do tempo de contribuição e/ou da idade de aposentadoria para o futuro.”

II – FINANCIAMENTO:

Declaração dos Empregadores:

“Recomenda-se que, mantendo-se presente o conceito de seguridade social, na qual a Previdência se insere, deve ser perseguido o ideal de uma Previdência financiada com as contribuições dos trabalhadores, empregadores e autônomos, para assegurar o caráter contributivo estabelecido na Constituição Federal, de modo a que sua sustentabilidade viabilize a implementação do Fundo do RGPS, também previsto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Enquanto a sustentabilidade não for plena, o financiamento será feito com a transferência para o INSS de recursos oriundos da receita das contribuições sociais previstas no art. 195, I, b (COFINS) e c (CSLL) da Constituição Federal, ou das contribuições ou impostos que venham a substituí-las.

Elementos de natureza redistributiva do plano de benefícios previdenciários, como os relacionados ao trabalhador rural e similares são financiados com as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a (COFINS) e b (CSLL) da Constituição Federal, ou pelas contribuições ou impostos que as substituírem.”

Declaração dos Trabalhadores e do Governo:

“A Previdência Social deve seguir como parte integrante do conceito de Seguridade Social, financiando-se com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores e das demais fontes do Orçamento da Seguridade Social, conforme a Constituição Federal.

Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social.”

Brasília, 31 de outubro de 2007.

Pelos Trabalhadores:
Pelos Empregadores:
Pelo Governo: