

LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL NO DIREITO BRASILEIRO

ÉDSON SILVA TRINDADE(*)

INTRODUÇÃO

Diversos são os aspectos que envolvem a liberdade sindical. Entre os quais, podem ser citados os atinentes: à liberdade de associação, à liberdade de organização, à liberdade de administração, à liberdade de exercício de funções e à liberdade de filiação e desfiliação⁽¹⁾.

Contudo, diante da *amplitude* do tema, neste trabalho serão apreciadas, à luz da Convenção n. 87, da Organização Internacional do Trabalho, as *controvertidas questões* centradas na *liberdade de associação sindical no ordenamento jurídico brasileiro*, isto é, a fundação de organismos sindicais, a pluralidade e a unicidade sindical, a categoria representada, o enquadramento sindical prévio, a base territorial, o sistema confederativo, o registro dos atos constitutivos, o desmembramento da representação sindical e, finalmente, os limites a que está sujeita a sindicalização no setor público.

1. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL NO PLANO INTERNACIONAL

Do preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho colhe-se que "Existem condições de trabalho que envolvem tamanho grau de injustiça, miséria e privações que o descontentamento causado constitui uma ameaça à paz e à harmonia universais; urge que se melhorem essas condições, por exemplo, no que concerne ao reconhecimento do *princípio de liberdade sindical*".

A *Declaração de Filadélfia* (1944) assentou que a liberdade de expressão e de *associação* é essencial à continuidade do progresso.

A *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948) proclamou que todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses (art. 23, n. 4).

(*) Juiz Titular da 1ª Vara do Trabalho de Araraquara.

(1) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Direito sindical". São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 113 e ss.

O *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*⁽²⁾ (1966) e a *Declaração Sociolaboral do Mercosul*⁽³⁾ preconizam a adoção da liberdade sindical, especialmente quanto à liberdade de trabalhadores e empregadores fundarem os sindicatos segundo os próprios interesses.

As Convenções ns. 11 (sindicalização para os trabalhadores na agricultura)⁽⁴⁾, 84 (direitos sindicais em territórios não-metropolitanos)⁽⁵⁾, 87 (proteção da liberdade sindical)⁽⁶⁾ e 141 (sindicalização dos trabalhadores rurais)⁽⁷⁾, da Organização Internacional do Trabalho, também trataram da liberdade de associação sindical.

(2) "Art. 8º, n. 1. Os Estados-Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir: a) o direito de toda pessoa a fundar sindicatos e a filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias; b) o direito dos sindicatos de formar federações e confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas; c) o direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas; d) o direito de greve, exercido de conformidade com as leis de cada país; n. 2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública".

(3) "Art. 8º. Todos os empregadores e trabalhadores têm o direito de constituir as organizações sindicais que considerarem convenientes, assim como de afiliar-se a essas organizações, em conformidade com as legislações nacionais vigentes. Os Estados-Partes comprometem-se a assegurar, mediante dispositivos legais, o direito à livre associação, abstendo-se de qualquer ingerência na criação e gestão das organizações constituídas; além de reconhecer sua legitimidade na representação e na defesa dos interesses de seus membros".

(4) "Art. 1º. Todo País-Membro da OIT que ratifique a presente Convenção obriga-se a assegurar a todas as pessoas empregadas na agricultura os mesmos direitos de associação e de coalizão dos trabalhadores na indústria, e a derrogar qualquer disposição legislativa ou de outra natureza que resulte em detrimento desses direitos no que diz respeito aos trabalhadores agrícolas".

(5) "Art. 2º. Deverá ser garantido, por meio de disposições adequadas, o direito dos trabalhadores de se associarem para qualquer fim lícito".

(6) "Art. 2º. Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha". "Art. 3º, 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores têm o direito de elaborar seus estatutos e regimentos administrativos; de eleger livremente seus representantes; de organizar sua administração e suas atividades e de formular seu programa de ação. 2. As autoridades públicas deverão abster-se de toda intervenção que tenda a limitar esse direito ou dificultar seu exercício legal". "Art. 4º. As organizações de trabalhadores e de empregadores não estão sujeitas à dissolução ou suspensão por via administrativa". "Art. 5º. As organizações de trabalhadores e empregadores têm o direito de constituir federações e confederações...". "Art. 6º. As disposições dos arts. 2º, 3º e 4º aplicam-se às federações e confederações das organizações de trabalhadores e de empregadores". "Art. 10. Na presente Convenção, o termo "organização" significa qualquer organização de trabalhadores ou de empregadores que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores ou dos empregadores". "Art. 11. Todo País-Membro da OIT, para o qual a presente Convenção está em vigor, obriga-se a adotar todas as medidas necessárias e apropriadas a assegurar aos trabalhadores e aos empregadores o livre exercício do direito sindical".

(7) "Art. 3º, 1. Todas as categorias de trabalhadores rurais, quer se trate de assalariados quer de pessoas que trabalhem por conta própria, têm o direito de constituir, sem prévia autorização, as organizações sindicais que acharem convenientes, assim como de a elas se filiarem, sob a única condição de observar seus estatutos. 2. Os princípios da liberdade sindical deverão ser plenamente respeitados; as organizações de trabalhadores rurais deverão ter caráter independente e voluntário, e permanecer livres de toda ingerência, coerção ou repressão".

2. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL OU SINDICAL NO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição de 1891 (art. 8º) reconhecia ser lícito a todos associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

Os Decretos ns. 19.770 (de 19.3.31) e 24.664 (de 12.6.34) estabeleceram uma estrutura sindical de nítida feição intervencionista, sujeitando o sindicato ao Estado e retirando-lhe a autonomia, e impondo o monossindicalismo.

A Magna Carta de 1934 (art. 120 e parágrafo único) prescrevia que os sindicatos e as associações profissionais seriam reconhecidos de conformidade com a lei. A lei deveria assegurar a *pluralidade sindical* e a *completa autonomia dos sindicatos*.

Não houve, todavia, modificação na estrutura sindical, prevalecendo, no particular, a legislação infraconstitucional, que nitidamente *desrespeitava* a citada norma constitucional.

A Constituição de 1937 (art. 138), conquanto tenha afirmado ser livre a associação profissional ou sindical, prescreveu que somente o *sindicato regularmente reconhecido* pelo Estado tinha o direito de representação legal dos que participassem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público.

O Decreto n. 1.402 (de 5.7.39) normatizou que não seria reconhecido mais de um sindicato para cada profissão. O Decreto-lei n. 5.452 (de 1º.5.41) reproduziu, na sua quase totalidade, os dispositivos do Decreto n. 1.402.

A Constituição de 1946 (art. 159), embora tenha reconhecido ser livre a associação profissional ou sindical, conferiu à lei a tarefa de regular a forma de constituição dos organismos sindicais, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público.

A Constituição de 1967 (art. 159) e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 166) mantiveram a orientação da Carta anterior, dispondo, ainda, que, entre as funções delegadas, estaria compreendida a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

A Constituição de 1988 (art. 8º) estabelece ser livre a associação profissional ou sindical.

Aos trabalhadores interessados se confere o *direito ilimitado* de instituir um regime de *pluralidade de associações profissionais*, ainda que na

mesma base territorial de representação, como, aliás, já se admitia na legislação anterior à vigente Magna Carta (CLT, art. 519), quando se conferia a investidura sindical à associação profissional *mais representativa*.

Idêntico direito não se atribui aos trabalhadores e empregadores, na constituição de *associações sindicais*, posto que a Constituição, embora afastando a perniciosa exigência de autorização do Estado para a fundação de sindicato e proibindo a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical (inc. I do art. 8º), inegavelmente *impõe limites à liberdade sindical* (inc. II do art. 8º), entre os quais, a *unicidade*, a *sindicalização por categoria* e, ainda, a *base territorial mínima*.

Esses limites, justificáveis num Estado *autoritário* que desejava manter, sob rígido controle, a organização sindical, devem ser interpretados *restritamente*, porque atualmente inseridos no bojo de uma Constituição instituidora de um *Estado Democrático de Direito* (art. 1º).

3. UNICIDADE, UNIDADE E PLURALIDADE SINDICAL

Cabe advertir, de início, que não há consenso doutrinário sobre a utilização do vocábulo *unicidade*⁽⁸⁾, entendendo uma corrente que se trata de termo completamente *dispensável*.

Justifica-se, contudo, a utilização do vocábulo *unicidade*, para distingui-lo da *unidade* sindical, por uma peculiaridade, que é a imposição estatal na observância do sindicato único.

Unicidade sindical "é a proibição, por lei, da existência de mais de um sindicato na mesma base de atuação"⁽⁹⁾. *Unidade sindical* "é o sistema no qual os sindicatos se unem não por imposição legal, mas em decorrência da própria opção"⁽¹⁰⁾. *Pluralidade sindical* "é o princípio segundo o qual, na mesma base territorial, pode haver mais de um sindicato representando pessoas ou atividades que tenham um interesse coletivo comum"⁽¹¹⁾.

A Constituição, embora consagre ser livre a associação sindical (art. 8º), não adota o regime da *pluralidade sindical* e não faculta a *unidade*

(8) Orlando Gomes e Elson Gottschalk ("Curso de direito do trabalho". 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 536) e Octavio Bueno Magano ("Manual de direito do trabalho — direito coletivo do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1990, v. III, pp. 38 e ss.), entre outros, *não* empregam o vocábulo *unicidade sindical*.

(9) NASCIMENTO, *op. cit.*, p. 158. Segundo Arion Sayão Romita ("Os direitos sociais na Constituição e outros estudos". São Paulo: LTr, 1991, p. 223), "A maior parte dos autores, porém, preferem definir unicidade como o resultado de limitação legal: o sindicato único resulta de imposição, por lei, de uma só entidade para toda a profissão, com exclusão formal de qualquer outra, diversa daquela juridicamente reconhecida como única".

(10) NASCIMENTO, *op. cit.*, p. 160. Ainda segundo Arion Sayão Romita (*op. cit.*, pp. 223 e 224), unidade sindical seria "o regime em que o sindicato único é produto espontâneo do *lato social*, resultante da livre decisão dos trabalhadores, reconhecida a possibilidade de existência de mais de um sindicato na mesma profissão, em dada área geográfica".

(11) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Compêndio de direito sindical". 2ª ed. São Paulo: LTr, 2000, p. 161.

sindical, mas, sim, *impõe a unicidade sindical* (inc. II do art. 8º), quando prescreve ser vedada a criação de mais de uma organização *sindical*, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial.

Ainda vigora no plano constitucional (art. 8º) a *plena liberdade de associação profissional*, o que torna possível a *voluntária criação de múltiplas associações*, representativas da *mesma profissão*, ainda que na *mesma base de atuação*, porque a *regra da unicidade* está restrita aos *organismos sindicais*.

Há quem entenda que o inc. II do art. 8º da Magna Carta estende "o princípio do unitarismo aos três graus da hierarquia sindical: sindicato, federação e confederação"⁽¹²⁾.

Na verdade, a proibição da existência de outra organização sindical, na mesma base territorial, não se aplica "às entidades de grau superior não organizadas pelo critério de categoria mas sim pelo de ramo de atividade, como sucede hoje com as confederações e algumas federações"⁽¹³⁾, isto é, "a nova Constituição não proíbe a pluralidade de centrais sindicais, nem de confederações ou federações nacionais ou estaduais quando estas não estiverem organizadas pelo critério de categoria"⁽¹⁴⁾.

A Constituição brasileira (art. 8º) não estabelece uma *liberdade absoluta*, posto que, como *disposição limitadora*, impõe a *unicidade sindical*, a *sindicalização por categoria* e a observância da *base territorial mínima* (inc. II do art. 8º), contrariamente à Convenção n. 87, que, no art. 2º, expressamente reconhece aos trabalhadores e empregadores "o direito de constituir as organizações que acharem convenientes", isto é, aos interessados cabe a escolha do critério em função do qual desejam estruturar a organização sindical (categoria, empresa, profissão, ramo de produção etc.), à definição da área geográfica de representação, e, ainda, a subsistência da unidade ou pluralidade de organismos sindicais representativos dos trabalhadores e empregadores numa determinada base territorial.

É certo que a Convenção n. 87 *não impõe a pluralidade sindical*, mas apenas facultá a adoção desse sistema, de acordo com o *exclusivo interesse dos trabalhadores e empregadores*. A opção pela *unidade sindical*, desde que fruto da *vontade dos interessados*, não constitui infração à citada Convenção, que, na verdade, só se mostra incompatível com a *unicidade sindical*, isto é, com a existência de um único organismo sindical, como representativo, numa determinada base territorial, por *imposição legal ou administrativa*.

(12) SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho", 2ª ed. São Paulo: LTr, 1989, p. 179.

(13) MAGANO, Octavio Bueno e MALLET, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição", 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 269.

(14) MAGANO e MALLET, *op. cit.*, p. 269.

Para o Comitê de Liberdade Sindical⁽¹⁵⁾, a unidade do movimento sindical não deve ser imposta, mediante intervenção do Estado, por via legislativa, por manifestamente contrária à liberdade sindical assegurada na Convenção n. 87.

4. CATEGORIA E ENQUADRAMENTO SINDICAL

Como a Constituição (inc. II do art. 8º) limita o direito de livre associação à *sindicalização por categoria*, não se pode olvidar a recepção do *conceito de categoria* e dos critérios informadores do seu reconhecimento (*identidade, similaridade e conexidade*) lançados na Consolidação das Leis do Trabalho (art. 511, §§ 1º, 2º, 3º e 4º).

Já se afirmou parecer "absolutamente certo que é através da profissão ou atividade econômica exercida que nasce o *interesse individual* do trabalhador e do empresário"⁽¹⁶⁾. "Por *semelhança*, esse interesse individual se generaliza entre os exercentes da mesma profissão ou atividade econômica, de modo a criar-se, entre eles, um *vínculo de solidariedade*. Esse vínculo forma a *categoria*"⁽¹⁷⁾. "Assim, *formalmente*, a categoria existe quando existem, entre seus integrantes, interesses *idênticos, similares ou conexos*, pois, em verdade, esses interesses, embora se somem, constituem algo diverso deles mesmos: o *interesse coletivo*, ou seja, o "interesse categorial", que, esse sim, como dizia *Carnelutti*, não é soma, mas série, série infinita e fonte da solidariedade que está no fundo da categoria, sem a qual esta não poderia existir"⁽¹⁸⁾.

Inspirado no conceito de categoria encontra-se o *enquadramento sindical estabelecido previamente* pela Consolidação das Leis do Trabalho (arts. 570 e 577), sobre o qual surgiram, após a promulgação da Constituição de 1988, vários posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais: a) *insubsistência do enquadramento sindical*⁽¹⁹⁾; b) *recepção do enquadramento apenas como enumeração facultativa ou exemplificativa*⁽²⁰⁾, ou apenas como modelo⁽²¹⁾; c) *implícita recepção do enquadramento pela Constituição, ao manter a sindicalização por categoria*⁽²²⁾.

(15) Consultem-se, a propósito, os Verbetes ns. 224, 225 e 226.

(16) RUSSOMANO, Mozart Victor. "Princípios gerais de direito sindical". 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 80.

(17) RUSSOMANO, *op. cit.*, p. 80.

(18) RUSSOMANO, *op. cit.*, p. 80.

(19) CHIARELLI, Carlos Alberto. "Trabalho na Constituição". São Paulo: LTr, 1990, v. II, pp. 35 e ss; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "O direito do trabalho na Constituição"; 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 231.

(20) RUSSOMANO, Mozart Victor. "Princípios gerais de direito sindical". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000, pp. 81 e 82, nota de rodapé n. 6.

(21) Esta é a opinião de Arnaldo Lopes Sússekind, *apud* ROMITA, Arion Sayão. "O conceito de categoria". In: FRANCO FILHO, Geórgenor de Sousa (Coord.). "Curso de direito coletivo do trabalho [Estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa]". São Paulo: LTr, 1998, p. 206.

(22) ROMITA, Arion Sayão. "O conceito de categoria". In: FRANCO FILHO, Geórgenor de Sousa (Coord.). "Curso de direito coletivo do trabalho [Estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa]". São Paulo: LTr, 1998, p. 187.

É certo que o enquadramento sindical previsto na Consolidação importou restrição à liberdade sindical, impedindo o livre impulso associativo e o desenvolvimento natural dos sindicatos. O quadro de atividades era o pressuposto inarredável da organização das entidades sindicais. Todavia, com a Constituição de 1988, o enquadramento sindical, antes *oficial*, passou a *espontâneo*⁽²³⁾.

Se é livre a constituição de sindicatos (*princípio maior* insculpido na Constituição), respeitadas a unicidade, a sindicalização por categoria e a base territorial municipal, não se pode admitir a subsistência de normas infraconstitucionais que instituem *delineamentos* que, de fato, negam a liberdade assegurada superiormente.

Ora, as normas consolidadas que tratam do enquadramento sindical (arts. 570 e 577) *não foram recepcionadas* pela Constituição, que, não abrindo espaço para a prévia *delimitação administrativa* das categorias, estabelece ser livre a associação sindical (art. 8º, *caput*) e proíbe a exigência de autorização do Estado para a fundação de sindicato e veda a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical (inc. I do art. 8º).

A Consolidação *nega a liberdade sindical* de os trabalhadores e empregadores interessados *definirem espontaneamente a categoria*⁽²⁴⁾ e *desobedece à proibição de interferência e intervenção do Poder Público na estruturação sindical*, quando impõe a *obrigação de respeitar o quadro de atividades e profissões no qual as categorias foram aprioristicamente especificadas no âmbito administrativo*.

Se é livre a associação sindical, como se pode admitir a subsistência do enquadramento que *não tolera a livre criação* das categorias profissionais, econômicas e diferenciadas?

É certo que se transformou "a concepção de categoria, de corporativa e hermética para democrática, num contexto de liberdade sindical"⁽²⁵⁾. Não se trata, na atualidade, de *visualizar a categoria* como "célula integrante de um sistema rígido instituído e controlado pelo Estado, padronizada em comportamentos jurídicos fechados e imodificáveis pela vontade dos que a integravam, forma exclusiva de base de representação por um único sindicato, exercente de funções delegadas pelo poder público"⁽²⁶⁾. Procura-se, pois, na vigente Ordem Constitucional, considerá-la "como um grupo espontâ-

(23) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Direito do trabalho na Constituição de 1988", 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1991, pp. 229 e 230.

(24) Hugo Gueiros Bernardes (Participação dos sindicatos na negociação coletiva de trabalho. In: ROMITA, Arion Sayão (Coord.). "Curso de direito constitucional do trabalho [Estudos em homenagem ao Prof. Amauri Mascaro Nascimento]". São Paulo: LTr, 1991, pp. 68 e 69) assim se exprime: "cabe à coletividade dos trabalhadores ou empregadores 'interessados' definir, pelo menos, a base territorial da entidade sindical, e também, numa decorrência óbvia, a categoria a ser representada. A categoria não mais pode ser definida pelo Estado, que ficou proibido de interterir na matéria".

(25) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Compêndio de direito sindical", 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000, p. 173.

(26) NASCIMENTO, "Compêndio ..." cit., p. 173.

neo, auto-institucionalizado, com plena liberdade e fungibilidade, ao lado de outros, constituído sem interferência do Estado, de modo natural, resultante da vontade dos próprios interessados⁽²⁷⁾. A categoria "foi, no passado, instrumento de realização de funções públicas, de um sindicalismo de Estado, segundo uma concepção de interesse coletivo como interesse público, indecomponível, um todo insuscetível de variações. No presente, o interesse coletivo não é de natureza pública, é privado, multiforme, expressa-se em uma categoria, mas, também, em âmbitos maiores, como o de diversas categorias, o interconfederal ou o transnacional, como em unidades menores do que a categoria, os locais de serviço, de modo livre, não padronizado pela lei, multiplicando-se as formas de relações coletivas de trabalho"⁽²⁸⁾.

Ademais, "as categorias e as entidades sindicais são fatos sociais espontâneos, que dispensam a sua criação pelo Estado; a este cabe somente o reconhecimento do que existe na realidade econômica e social, que não pode ser prisioneira de prévias e predeterminadas resoluções administrativas"⁽²⁹⁾.

No sistema jurídico brasileiro, o quadro de atividades e profissões, para além de não-recepcionado pela nova Ordem Constitucional, é realmente dispensável, bastando a subsistência dos critérios de identidade, similaridade ou conexão (§ 4º do art. 511 consolidado) como parâmetros suficientes para o reconhecimento, num ambiente de liberdade sindical, da formação de categorias profissionais, econômicas e diferenciadas (§§ 1º, 2º e 3º do art. 511).

Quando muito, pode o quadro de atividades e profissões, que atualmente não mais ostenta força obrigatória e vinculante, ser utilizado, pelos empregadores e empregados interessados, como simples modelo para a criação de categorias profissionais, econômicas ou diferenciadas.

Contudo, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso em Mandado de Segurança n. 21.305-DF (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 17.10.91, DJ 29.11.91, p. 17.326), considerou recepcionados os dispositivos da Consolidação que cuidam do enquadramento sindical.

A necessidade de submissão a um enquadramento definido aprioristicamente no âmbito administrativo não se mostra compatível com a Convenção n. 87 (art. 2º), que confere aos trabalhadores e empregadores o amplo direito de "constituírem as organizações que acharem convenientes", direito que obviamente inclui a definição espontânea da categoria a ser representada.

(27) NASCIMENTO, "Compêndio ...", cit., p. 173.

(28) NASCIMENTO, "Compêndio ...", cit., p. 174.

(29) MORAES FILHO, Evaristo de. "Direito do trabalho: páginas de história e outros ensaios". São Paulo: LTr, 1982, p. 253.

5. BASE TERRITORIAL

A Magna Carta (inc. II do art. 8º) prescreve que a base territorial — entendida como "o espaço no qual a entidade sindical exerce a sua representação"⁽³⁰⁾ —, nunca inferior à área de um Município, é *definida pelos empregadores e trabalhadores interessados*.

Não mais se permite a existência de sindicatos *distritais*⁽³¹⁾.

Nos países em que vigora plenamente a liberdade sindical, a delimitação da base territorial compete única e exclusivamente aos organismos sindicais, isto é, são estabelecidos *estatutariamente*, e não por lei, os limites geográficos de atuação sindical.

O Direito brasileiro, quando impõe a base territorial mínima para o sindicato, não prestigia a Convenção n. 87, que, objetivando instituir ampla liberdade sindical, confere aos trabalhadores interessados a definição do âmbito *espacial* de representação.

6. DESMEMBRAMENTO DA REPRESENTAÇÃO SINDICAL

A Constituição (art. 8º e inc. II) reconhece ser livre a associação sindical, desde que respeitadas a unicidade sindical, a sindicalização por categoria e, ainda, a observância da base territorial mínima.

A Magna Carta *não proíbe* o desmembramento da *representação* sindical. Não se trata, na verdade, de *desmembramento sindical*, posto que, com a criação de novo sindicato e manutenção do sindicato anterior, deste é excluída *parte* da representação que lhe fora conferida⁽³²⁾.

O desmembramento "tanto pode ser *geográfico*, pela divisão da ocupação de espaço, capilarizando-se a presença sindical, criando-se nova(s) entidade(s) para atuar especificamente em parte do território que antes estava coberto por uma entidade-matriz, com jurisdição em múltiplos municípios, quanto pode ser *categórica*, pela *valorização do critério da especialização e da especificidade*, fazendo-se com que de um sindicato, antes congregando duas categorias, surjam, pela vontade dos próprios interessados, duas entidades, cada uma tratando dos interesses peculiares de uma só delas"⁽³³⁾.

(30) NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Compêndio de direito sindical". 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000, p. 227.

(31) A CLT (art. 517) permitia o reconhecimento de sindicatos distritais.

(32) Para Amauri Mascaro Nascimento ("Compêndio ..", cit., p. 229), duas situações, "de efeitos análogos mas diferentes, são a perda de representação pela redução da base territorial, e a perda da representação pelo desmembramento de categorias na mesma base ou pela criação de sindicatos de categorias diferenciadas ou categorias específicas onde antes estavam representadas, pelo mesmo sindicato, atividades similares e conexas".

(33) CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. "Trabalho na Constituição". São Paulo: LTr, 1990, v. II, p. 35.

No desmembramento das categorias conexas e similares, não mais subsiste a *necessidade de autorização* do Ministério do Trabalho, como previa o art. 571 consolidado, diante da proibição de exigibilidade de autorização do Estado para a fundação de sindicato (CF, art. 8º, I). Eventual discussão jurídica entre os interessados, a propósito da possibilidade de vida associativa e da ação sindical eficiente (CLT, art. 571), deverá ser dirimida pelo Judiciário.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Mandado de Segurança n. 20.829-5-DF (Rel. Min. *Célio Borja*, j. 03.05.89, DJ 23.06.1989, Ementário n. 1.547-1), assentou que *"A lei já não pode mais obstar o surgimento de entidades sindicais de qualquer grau, senão quando ofensivo do princípio da unicidade, na mesma base territorial. A pretendida ilegalidade da criação da Confederação dos Metalúrgicos, porque não prevista no art. 535, §§ 1º e 2º da CLT, não pode subsistir em face da norma constitucional assecuratória de ampla liberdade de associação laboral, sujeita, exclusivamente, à unicidade de representação sindical"*⁽³⁴⁾.

No regime consolidado (art. 516)⁽³⁵⁾, estabelecida a base territorial do sindicato, tolhia-se, automaticamente, "em toda extensão dela, a atuação de qualquer outro sindicato, da mesma categoria. A Constituição, contudo, só proíbe a existência de dois sindicatos, de igual categoria, na mesma base territorial"⁽³⁶⁾. Daí resulta que "só ficou defesa a coincidência de limites territoriais, o que exclui a possibilidade de dois sindicatos de igual cate-

(34) Confira-se, no mesmo sentido, o seguinte julgado: "Confederação Nacional de Saúde — Hospitais, Estabelecimentos e Serviços — CNS: Desmembramento da Confederação Nacional do Comércio. Alegada ofensa ao princípio da unicidade. Improcedência da alegação, posto que a novel entidade representa categoria específica, até então congregada por entidade de natureza ecclética, hipótese em que estava ladaada ao desmembramento, concretizado como manifestação da liberdade sindical no art. 8º, II, da Constituição Federal. Agravo desprovido" (STF, 1ª Turma, AGRRE n. 241935-DF, Rel. Min. *Ilmar Galvão*, j. 26.09.2000, DJ 27.10.2000, p. 85). O Superior Tribunal de Justiça também consagrou tal posicionamento, *verbis*: "Princípio da Unicidade Sindical — Desmembramento e Desfiliação — Constituição Federal, art. 8º, I e II, 1. A liberdade de associação profissional e sindical está erigida como significativa realidade constitucional, favorecendo o fortalecimento das categorias profissionais (art. 8º, CF). 2. O princípio da unicidade não significa exigir apenas um sindicato representativo de categoria profissional, com base territorial delimitada. Tem a finalidade de impedir que mais de um sindicato represente o mesmo grupo profissional. O desmembramento e desfiliação de profissionais de conglomerados associados, mesmo conflitante com o desejo de reforçar as atividades, organizando específico sindicato com categorias profissionais ou econômicas bem definidas é consequência da liberdade sindical: Ao Estado está vedado intervir sobre a conveniência ou oportunidade do desmembramento ou desfiliação. 3. Recurso provido" (STJ, 1ª Turma, Recurso Especial n. 159.631-SP, Rel. Min. *Milton Luiz Pereira*, j. 15.02.2001, DJ 11.06.2001, p. 102). A Seção de Dissídios Coletivos, do Colendo Tribunal Superior do Trabalho, também se pronunciou "no sentido de admitir a fundação de sindicato por desmembramento, desde que respeitados os requisitos legais de sua constituição (convocação da categoria e deliberação, registro civil no AESB-MTB, inexistência de disputa judicial pela representatividade da categoria), observando-se o princípio constitucional da unicidade na base territorial" (TST, SDC, RQDC n. 239.943/96, Ac. n. 809, Rel. Min. *Moacyr Roberto Tesch Auersvald*, j. 16.06.97, DJ.08.08.97, p. 35.848).

(35) CLT, art. 516: "Não será reconhecido mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial".

(36) MAGANO, Octávio Bueno e MALLET, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 270.

goria na mesma base territorial, nada impedindo, contudo, a coexistência deles, se possuírem bases territoriais diferentes, o primeiro estadual e o segundo municipal⁽³⁷⁾.

A criação de um novo sindicato, para acobertar *parte da representação* de um outro sindicato (da mesma categoria) já existente, por *redução da base territorial* do sindicato mais antigo, respeitado o limite municipal, não é ilícita, por fundamentada no direito de livre associação sindical (CF, art. 8º), cabendo exclusivamente aos interessados na criação de um novo sindicato a análise da conveniência e oportunidade da medida.

7. SISTEMA CONFEDERATIVO

Da Constituição ainda se colhe o desejo da manutenção de um *sistema confederativo* para a estruturação sindical, quando: a) afirma ser vedada a criação de mais de uma organização sindical, em *qualquer grau*; b) impõe uma contribuição para custeio do *sistema confederativo*.

Ocorreu, pois, no particular, a recepção das normas consolidadas estruturadoras da organização sindical em *três níveis*: sindicatos, federações e confederações.

A Constituição não proibiu nem permitiu *expressamente* a criação das "centrais sindicais". Todavia, encontram-se elas *fora* do sistema confederativo (CLT, art. 533)⁽³⁸⁾, posto que as "centrais" são, na verdade, *associações civis*, não desfrutando dos poderes próprios das associações sindicais (representação da categoria, deflagração de greve, celebração de convênções e acordos coletivos, representação nos dissídios coletivos etc.)⁽³⁹⁾.

Como *associações civis* que congregam confederações, federações e sindicatos de *diversas categorias*, as "centrais sindicais" coexistem num ambiente de *pluralidade*, isto é, *não estão sujeitas à regra da unicidade*, válida apenas para as associações *sindicais* organizadas por *categoria*.

(37) MAGANO e MALLET, *op. cit.*, p. 270. No mesmo sentido, CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. "Trabalho e Constituição". São Paulo: LTr, 1990, v. II, pp. 34 e 35; NASCIMENTO, Amauri Mascara. "Compêndio de direito sindical". 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000, pp. 228 e 229.

(38) MAGANO, Octavio Bueno. "Manual de direito do trabalho — direito coletivo do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1990, v. III, p. 94. Segundo Amauri Mascara Nascimento ("Compêndio de direito sindical". 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000, p. 205), a "expressão sistema confederativo" (inc. IV do art. 8º da CF) comporta "mais de um significado. Primeiro, o de mera autorização constitucional para as assembleias dos sindicatos definirem formas de custeio das suas entidades" ... "O comando constitucional seria restrito ao tema fixação e cobrança da contribuição deliberada pelas assembleias sindicais das respectivas categorias. Não se trata de definição de um modelo de organização sindical. Este resultaria do princípio maior (art. 8º, *caput*): "é livre a associação profissional ou sindical". Nesse caso, admitida a liberdade associativa, as centrais sindicais fariam parte do nosso sistema, não como entidades representativas de categorias, mas, na forma adequada, como órgãos interconfederais e intercategoriais, o que não lhes retiraria os poderes inerentes às entidades sindicais".

(39) SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. "Direito constitucional do trabalho". São Paulo: LTr, 1999, *apud* NASCIMENTO, Amauri Mascara. "Compêndio de direito sindical". 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000, p. 204.

A Convenção n. 87, da OIT, dispõe que: a) os trabalhadores e empregadores "têm o direito de constituir as organizações que acharem convenientes" (art. 2º); b) as organizações de trabalhadores e empregadores "têm o direito de constituir federações e confederações, assim como o de a elas se filiarem, e toda organização, federação ou confederação tem o direito de filiar-se a organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores" (art. 5º).

A citada Convenção não impede, pois, que os organismos sindicais (sindicatos, federações e confederações), de uma ou de diversas categorias, constituam *associações civis nacionais*, mas também *não exclui o direito de criação de organismos propriamente sindicais* que congreguem diversas entidades representativas de categorias diferentes.

8. REGISTRO

A Magna Carta (art. 8º, I) estabelece que 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.

Três questões se põem no plano do sistema jurídico nacional: a *primeira*, a respeitante ao alcance do *abstencionismo* do Poder Público; a *segunda*, consistente na sobrevivência, ou não, das normas consolidadas que tratam da necessidade de reconhecimento e investidura sindical pelo Ministro do Trabalho; a *terceira*, atinente à identificação do *órgão competente* para o registro.

Para um segmento doutrinário, não-interferência significa "ausência de atividade administrativa do Estado", e, ainda, "abstenção de atividade legiferante"⁽⁴⁰⁾; para outro, subsume-se na vedação de atividade administrativa, mas não impede "limitações sugeridas pelas exigências do bem comum"⁽⁴¹⁾.

Efetivamente, por não ser a liberdade sindical um *direito absoluto*, imposições legislativas, fundadas na ordem pública e no bem comum, incidentes sobre a organização sindical, não podem ser consideradas proibidas, haja vista a preponderância do *interesse da sociedade* sobre o *interesse de certos grupos*.

No regime anterior à vigente Constituição, a associação profissional constituída para fins específicos (CLT, art. 511) e registrada (CLT, art. 558) era considerada o *antecedente necessário* do sindicato, no qual aquela se convertia, a pedido da associação interessada, por ato de reconhecimento *discricionário* compreendido na competência do Ministro do Trabalho (CLT, arts. 512, 518, 519 e 520).

(40) MAGANO, Octavio Bueno e MALLET, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, pp. 254 e 255.

(41) SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1989, p. 187.

Na atualidade, como decorrência das normas inseridas na Carta Magna (art. 8º e inc. I), não mais se exige, para a fundação de sindicatos, a anterior constituição de associações profissionais, embora essas ainda possam existir *autonomamente*, como *representantes exclusivamente dos seus associados* (CLT, art. 558), sem certos poderes⁽⁴²⁾ inerentes aos *sindicatos* (CLT, art. 513), tais como: celebração de convenções e acordos coletivos, representação dos interesses gerais da categoria ou profissão liberal, recebimento da contribuição sindical de todos os integrantes da categoria profissional e das profissões representadas, representação da categoria ou profissão liberal nos dissídios coletivos (CLT, art. 857), deflagração de greve (Lei n. 7.783, de 1989) *et coetera*.

Não se pode olvidar que, não mais subsistindo a necessidade de criação de anterior associação profissional para a fundação de sindicato, *não foram recepcionadas* pela Constituição (inc. I do art. 8º) as normas que atribuíam ao Ministro do Trabalho competência para conferir a uma determinada associação profissional a investidura sindical (CLT, arts. 512, 518, 519 e 520).

Diante da proibição da exigibilidade de autorização estatal para a fundação de sindicato e da vedação de interferência e intervenção do Poder Público na organização sindical (inc. I do art. 8º da CF), não há mais espaço para nenhuma *interferência administrativa no reconhecimento discricionário* de qualquer organismo sindical.

O simples *registro obrigatório*, previsto na Constituição e na lei, para aquisição de personalidade jurídica, distingue-se da *proscrita* exigibilidade de *autorização estatal* para a fundação de sindicato⁽⁴³⁾.

O registro é ato administrativo que não comporta *discricionariedade*⁽⁴⁴⁾, isto é, presentes as condições preestabelecidas na lei, a concessão

(42) As associações profissionais também desfrutam de certas prerrogativas atribuídas ao sindicato, como, por exemplo, as inscritas na letra *d* do art. 513 e no parágrafo único deste artigo (CLT, art. 558).

(43) Orlando Gomes e Elson Gottschalk ("Curso de direito do trabalho", 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 534) afirmam: "A *prévia* autorização distingue-se do *registro* ou do *depósito dos estatutos*. No primeiro caso há uma *investigação de mérito*, não apenas formal; nos segundos, apenas *meios de publicidade*".

(44) Celso Antônio Bandeira de Mello ("Curso de direito administrativo", 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 203), a propósito da vinculação e discricionariedade dos atos administrativos, afirma que uma das grandes distinções que se faz "entre os atos administrativos e à qual se atribui o maior relevo, com justa razão, é a que os separa em atos vinculados e discricionários. Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir *prévia* e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração ao expedir-lhos não interfere com apreciação subjetiva alguma. Atos discricionários, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação* ou *decisão* segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles*. A diferença nuclear entre ambos residiria em que, nos primeiros, a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto que nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satis-

do registro é ato obrigatório a ser praticado pela autoridade dele incumbida, cabendo ao interessado, na recusa da autoridade, o acesso às vias judiciais competentes, para restabelecimento da ordem jurídica violada.

Quanto ao órgão competente para o registro, a doutrina⁽⁴⁵⁾ e a jurisprudência, na vigência da atual Constituição, oscilaram, ora considerando ser necessário o registro dos atos constitutivos apenas no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, ora o registro exclusivamente no Ministério do Trabalho, ora, ainda, o registro em ambos os órgãos, como condição necessária e suficiente para aquisição de personalidade jurídica pelas entidades sindicais.

Em se tratando de associações profissionais (no regime anterior à Constituição de 1988, *anteriores necessários* dos sindicatos, reconhecidos que eram *administrativamente pelo Ministro do Trabalho*), o registro dos estatutos, expressamente exigido pelo art. 558 consolidado, era conferido às Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho (§ 1º do art. 558), e não ao Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Dai resulta que o registro peculiar, regulado por lei especial, a que se refere o Código Civil (art. 18), continua a ser, como estabelece expressamente a Consolidação (art. 558) e preconiza a melhor doutrina⁽⁴⁶⁾, o Ministério do Trabalho, "porque só ele é possuidor de informações sobre a existência ou não, na mesma área territorial, de sindicato representativo da mesma categoria"⁽⁴⁷⁾.

Como se trata, na atualidade, de *simples registro* — ato administrativo inteiramente vinculado e conseqüentemente não sujeito à *discricionariedade* do Ministro do Trabalho —, consistente na verificação dos requisitos previamente traçados pela lei e especialmente pela Constituição Federal (inc. II do art. 8º), que consagra o postulado da *unicidade sindical*, impõe a *sindicalização por categoria* e fixa a *base territorial mínima*, não há motivos

fazer ao interesse público que a norma legal visa realizar. Já se tem reiteradamente observado, com inteira procedência, que não há ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos: isto porque nenhum ato é totalmente discricionário, dado que conforme afirma a doutrina prevalente será sempre vinculado com relação ao fim e à competência, pelo menos. Com efeito, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato — e aí haveria inevitavelmente vinculação. Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a este aspecto".

(45) Entre outros, consultem-se: PINTO, José Augusto Rodrigues. "Direito sindical e coletivo do trabalho". São Paulo: LTR, 1998, pp. 138 e ss.; BRITO-FILHO, José Cláudio Monteiro de. "Direito sindical — análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão de empresa". São Paulo: LTR, 2000, pp. 137 e ss.; MAGANO, Octavio Bueno e MALLET, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 258; SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTR, 1989, p. 179.

(46) MAGANO, Octavio Bueno e MALLET, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 258; SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTR, 1989, p. 179.

(47) SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTR, 1989, p. 179.

para, negando a existência de compatibilidade entre o art. 558 da Consolidação e o inc. I do art. 8º da Magna Carta, sustentar-se que não mais subsiste o registro sindical no Ministério do Trabalho.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Mandado de Injunção n. 144-8-SP (Rel. Min. *Sepúlveda Pertence*, DJ 28.05.93, Ementário n. 1.705-1), pronunciou-se no sentido de que "inerente à nova concepção constitucional positiva de liberdade sindical é, não a inexistência de registro público — o qual é reclamado, no sistema brasileiro, para o aperfeiçoamento da constituição de toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado — mas, a teor do art. 8º, I, do texto fundamental, "que a lei não poderá exigir autorização prévia do Estado para a fundação de sindicato": o decisivo, para que se resguardem as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, é, pois, que se trate efetivamente de simples registro — ato vinculado, subordinado apenas à verificação de pressupostos legais —, e não de autorização ou de reconhecimento discricionários".

Na linha do citado precedente, o Excelso Pretório, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.121-9-RS (Rel. Min. *Celso de Mello*, j. 06.09.95, DJ 06.10.95, Ementário n. 1.803-01), assentou que "não ofende o texto da Constituição a exigência de registro sindical no Ministério do Trabalho, órgão este que, sem prejuízo de regime diverso passível de instituição pelo legislador comum, ainda continua a ser o órgão estatal incumbido de atribuição normativa para proceder à efetivação do ato registral", sendo que o registro sindical "qualifica-se como ato administrativo essencialmente vinculado, devendo ser praticado pelo Ministro do Trabalho, mediante resolução fundamentada, sempre que, respeitado o postulado da unicidade sindical e observada a exigência de regularidade, autenticidade e representação, a entidade sindical interessada preencher, integralmente, os requisitos fixados pelo ordenamento positivo e por este considerados como necessários à formação dos organismos sindicais"⁽⁴⁸⁾.

O órgão encarregado do registro no Ministério do Trabalho "deve zelar para que não haja mais de uma organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial"⁽⁴⁹⁾. O Ministério do Trabalho exerce "mera fiscalização" do

(48) Consulte-se, no mesmo sentido, a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 705-0-SC, Rel. Min. *Celso de Mello*, j. 24.06.92, DJ 08.04.94, Ementário n. 1.739-03. O Superior Tribunal de Justiça já consagrou tal entendimento: "Mandado de Segurança — Organização Sindical — Registro de Entidade Sindical — Atribuição — Constituição Federal; art. 8º, itens I e II: A Constituição Federal erigiu como postulado a livre associação profissional e sindical, estabelecendo que a lei não pode 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. Persistência, no campo da legislação de regência, das regras legais anteriores que não discrepam da nova realidade constitucional, antes dão-lhe embasamento e operatividade. Atribuição residencial do Ministro do Trabalho para promover o registro sindical, enquanto lei ordinária não vier dispor de outra forma. Atuação restrita, no caso, à verificação da observância ou não da ressalva constitucional que veda a existência de organização sindical da mesma categoria profissional em idêntica área territorial. Segurança em parte concedida" (STJ, 1ª Seção, Mandado de Segurança n. 190-DF, Rel. Min. *Miguel Ferrante*, j. 14.11.1989, DJ 11.12.1989, p. 18.127; Mandado de Segurança n. 29-DF, j. 14.11.1989, DJ 18.12.1989, p. 18454).

(49) STF, Recurso Extraordinário n. 146.822-0-DF, Rel. Min. *Paulo Brossard*, j. 13.04.93, DJ 15.04.94, Ementário n. 1.740-03.

cumprimento do preceito constitucional consagrador da unicidade sindical⁽⁵⁰⁾, não se podendo sustentar, no particular, a existência de ofensa à proibição de interferência do Poder Público na liberdade de organização sindical.

Importa analisar, ainda, se existe ou não compatibilidade entre as normas internas que exigem o registro do estatutos da entidade sindical e as disposições constantes da Convenção n. 87, da Organização Internacional do Trabalho.

Não se pode vislumbrar, a propósito da necessidade de registro, nenhuma incompatibilidade entre o ordenamento jurídico brasileiro (CF, art. 8º, I; CLT, art. 558; CC, art. 18) e as disposições constantes da Convenção n. 87, que, no particular, se referem especificamente à existência de condições para que as entidades sindicais possam adquirir *personalidade jurídica* (art. 7º) e, ainda, à *obrigação de respeitarem a lei* (art. 8º).

Se os organismos sindicais estão sujeitos à lei, obviamente estão a ela submetidos desde o *nascidouro*, principalmente no sistema jurídico brasileiro, no qual se exige o *necessário registro* para que as associações possam adquirir *personalidade jurídica*, como se extrai claramente do disposto no art. 18 do Código Civil, *verbis*:

"Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a *inscrição* dos seus atos constitutivos no seu *registro peculiar, regulado por lei especial*, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa".

Como se trata de simples registro, decorrente da verificação dos pressupostos legais e constitucionais existentes, não há ofensa à liberdade sindical. Considerar, todavia, *discricionário* o ato da autoridade incumbida de praticar o registro sindical pode representar, à evidência, *prévia autorização ou, no mínimo, ato que dela se aproxima*, quando a constituição dos organismos sindicais encontra-se, na referida Convenção (art. 2º), *sujeita única e exclusivamente ao interesse dos trabalhadores e empregadores, completamente desvinculada de autorizações administrativas*⁽⁵¹⁾.

(50) STF, Recurso Extraordinário n. 157.940-4-DF, Rel. Min. *Maurício Corrêa*, j. 03.11.97, DJ 27.03.98, Ementário n. 1.904-02.

(51) "O alcance das faculdades discricionárias das autoridades é, na prática, o critério a que, com maior frequência, se recorre para examinar a conformidade com a Convenção, sobretudo no que concerne à possibilidade de recurso às autoridades judiciárias contra qualquer decisão na matéria. Esse recurso é procedente, inclusive quando o recurso é obrigatório e, como no caso do depósito dos estatutos sindicais, é apenas uma formalidade, uma vez que o registro é concedido quando a organização cumpre, junto às autoridades, todos os requisitos previstos na legislação sindical. Em outras palavras, no caso de ser recusado o registro, deveria haver a possibilidade de se interpor recurso a uma instância judicial (que não seja meramente administrativa). Se são muito amplas as faculdades discricionárias concedidas às autoridades para decidir se uma organização reúne as condições exigidas para o registro, pode acontecer que a situação criada se assemelhe à que implicaria a condicionalidade da "autorização prévia". O Comitê de Liberdade Sindical tem observado, nesse sentido, que as formalidades prescritas por lei ou regulamentos não deveriam dificultar a livre constituição de sindicatos nem se aplicar com efeitos limitativos que retardem ou impeçam o estabelecimento de organizações profissionais" (Organização Internacional do Trabalho, *A liberdade sindical*, Tradução de Edilson Alkmim Cunha, São Paulo: LTr, 1994, p. 35).

Para o Comitê de Liberdade Sindical, da Organização Internacional do Trabalho, "Si las condiciones para conceder el registro equivaliesen a exigir una autorización previa de las autoridades públicas para la constitución o para el funcionamiento de un sindicato se estaría frente a una manifiesta infracción del Convênio n. 87. No obstante, no parece ser éste el caso cuando el registro de los sindicatos consiste únicamente en una formalidad cuyas condiciones no son de tal naturaleza que pongan en peligro las garantías previstas por el convenio"⁽⁵²⁾.

9. ASSOCIAÇÃO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO

A Constituição (inc. VI do art. 37) garante ao servidor público "o direito à livre associação sindical".

Surge, então, uma tormentosa questão: teria a Magna Carta consagrado, para os servidores públicos, o amplo direito de associação *sindical*, na esteira da Convenção n. 87, ou para eles vigorariam as *mesmas restrições* estabelecidas para os empregados e empregadores privados (necessidade de registro, unicidade, sindicalização por categoria e base territorial mínima) e especificamente previstas nos incisos I e II do art. 8º?

Há quem entenda que os sindicatos do setor público "não ficam jungidos ao critério da unidade sindical", porque: a) "tal critério constitui exceção à regra geral da liberdade sindical e as exceções ... interpretam-se restritivamente"; b) não se há falar "em categorias profissionais, relativamente a servidores públicos"; c) "o art. 37, VI, da Constituição não se limita a dispor sobre o direito do servidor público civil à associação sindical", mas assegura o "direito à livre associação sindical, o que só pode significar prerrogativa desvinculada do critério restritivo da unidade"⁽⁵³⁾.

Aos servidores públicos, no regime anterior à Constituição de 1988, não se assegurava o direito de associação *sindical* (CLT, art. 566), mas, apenas, o direito de constituir associações profissionais de natureza *civil*.

Para um segmento doutrinário, não parece crível que o Constituinte tenha desejado conceder aos servidores públicos, a quem era *proibida* a associação sindical, *ampla e irrestrita liberdade sindical*, sob o entendimento de que, tratando-se, tanto no inc. VI do art. 37 como no art. 8º e incisos da Constituição, de um *mesmo instituto jurídico* (direito de *associação sindical*), ao qual o Constituinte *não conferiu expressamente* um tratamento jurídico *diferenciado* para os servidores públicos, seria forçoso admitir que vigorariam, no âmbito do serviço público, as limitações impostas ao setor privado (isto é, necessidade de registro, respeito à unicidade sindical, sindicalização por categoria e base territorial mínima, sistema confederativo).

(52) Oficina Internacional del Trabajo. "La libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT". 4ª ed., Ginebra (Suiza), 1996, p. 58.

(53) MAGANO, Octavio Bueno. "Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos". In: ROMITA, Arion Sayão (Coord.). "Curso de direito constitucional do trabalho [Estudos em homenagem ao Prof. Amauri Mascaro Nascimento]". São Paulo: LTr, 1991, p. 295.

Para melhor exposição, consulte-se o excerto seguinte:

"Na verdade, o art. 37, VI, expressa como que uma parte do art. 8º, *caput*, da Constituição Federal, tornando explícito o direito de sindicalização de uma categoria de trabalhadores, os estatais, que já se encontrava virtualmente compreendida na legitimação do art. 8º. Não vale o art. 37, VI, além de uma linha a mais, que inclui de modo enfático a categoria profissional dos trabalhadores estatais no quadro amplo das categorias profissionais e econômicas previstas no art. 8º.

Mas o art. 8º, além de norma legitimadora da sindicalização, é uma norma predisponente no que diz respeito aos princípios fundamentais e retores da vida sindical brasileira, princípios estes, deduzidos em seus ns. I a VI, com validade e eficácia supra-ordenadora, inclusive no tocante à outra norma constitucional que não o tenha expressa e especificamente excepcionado. E o art. 37, VI, que parte do mesmo campo instituído no art. 8º, *caput*, há de atender aos princípios nele contidos, em seus ns. I a VI, porque são prescrições constitucionais formalmente dispostas e o citado art. 37, VI, em momento nenhum os excepciona ou modifica.

Em exegese tão delicada, não há negar que o campo fosco do art. 37, VI, se se admitisse de seu texto a vazão para uma "pluralidade sindical", estaria indo de encontro às *expressas prescrições reguladoras* do art. 8º, em particular, seu n. II. Basta que se pergunte se o ato de criação ou registro de um sindicato de servidor público é livre e pode abstrair-se da formalidade circunscrita no art. 8º, I ("registro no órgão competente"), para se ver que é radicalmente arbitrário entender, no plano da interpretação sistemática, que é ir-restrita a liberdade de registro, e, ao mesmo tempo, que não se aplicaria a tais entidades o princípio da unicidade, do n. II, do mesmo dispositivo⁽⁵⁴⁾.

Na verdade, *data venia*, não vigoram, para os servidores públicos, as limitações impostas ao setor privado (inc. II do art. 8º), principalmente a *unicidade*, posto que o Constituinte assegurou ser livre a associação sindical (inc. VI do art. 37) e *não impôs expressamente qualquer restrição a tal direito*, o que certamente ocorreria, se outra fosse a sua intenção. E não causa espécie alguma tal interpretação, porque da Constituição realmente se colhe um *tratamento diferenciado* que o Constituinte conferiu aos servidores públicos e aos empregados do setor privado, como, por exemplo, no que concerne à greve (CF, art. 9º, §§ 1º e 2º; inc. VII do art. 37; inc. IV do art. 142) e, ainda, aos direitos específicos de uns e outros (CF, art. 7º e incisos; § 3º do art. 39).

(54) VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. "O sindicato e o Estado". In: PRADO, Ney (Coord.). "Direito sindical brasileiro [Estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita]". São Paulo: LTr, 1998, p. 295.

De mais a mais, em sendo a unicidade uma *restrição* ao direito de associação sindical, não pode ela ser *interpretada ampliativamente*, para abarcar situação não prevista expressamente pelo Constituinte, sobretudo quando tal limitação, fruto de um Estado *autoritário*, foi incorporada numa Constituição que instituiu um *Estado Democrático de Direito*.

Aplica-se à *sindicalização dos servidores públicos* o disposto no *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966)⁽⁵⁵⁾, aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 226, de 12.12.91, ratificado aos 24.01.92 e promulgado pelo Decreto n. 591, de 06.07.92, portanto, norma incorporada no ordenamento jurídico pátrio, diante da *compatibilidade* com a Lei Maior (inc. VI do art. 37).

Nada impede, *data venia*, possam os servidores constituir diversas associações sindicais representativas de *todos* os servidores públicos, ou de parte deles, conquanto se reconheça que, diante do tratamento geralmente uniforme conferido aos servidores, a subdivisão em categorias poderia enfraquecer os sindicatos e interferir maleficamente na força reivindicatória deles.

A *obrigatoriedade de registro* — prevista no inc. II do art. 8º da Constituição, a que *também* estaria sujeito o *sindicato dos servidores* —, utilizada como argumento complementar por aqueles que defendem a imposição à sindicalização dos servidores públicos dos *outros limites* estabelecidos nos incisos do art. 8º (unicidade, sindicalização por categoria, base territorial mínima), é, na verdade, pressuposto para que qualquer associação — inclusive a sindical — possa adquirir personalidade jurídica, e seria realmente *dispensável* consignar, como de fato não se consignou, tal requisito na Constituição Federal (inc. VI do art. 37), por expressamente previsto no Código Civil (art. 18).

10. CONCLUSÕES

A Constituição de 1988 caminhou em direção à liberdade sindical, quando: a) assegurou ser livre a associação profissional ou sindical; b) proibiu a exigência de autorização do Estado para a fundação de sindicato; c) vedou a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical; d) conferiu aos trabalhadores e empregadores interessados a definição da base territorial de atuação do organismo sindical.

Todavia, a Constituição estabeleceu uma *liberdade limitada*, quando impôs a unicidade sindical, a sindicalização por categoria e a base territorial mínima (municipal).

Esses limites ainda não permitem a ratificação da Convenção n. 87, da Organização Internacional do Trabalho, ratificação essa possível somente

(55) ROMITA, Arion Sayão. "O conceito de categoria". In: FRANCO FILHO, Georgeton de Sousa (Coord.). "Curso de direito coletivo do trabalho [Estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa]". São Paulo: LTr, 1998, p. 187.

com a *superveniência de emenda constitucional* que efetivamente assegure o amplo direito de associação sindical, sujeito exclusivamente à vontade e ao interesse dos trabalhadores e empregadores.

A nossa Constituição tem sofrido *sérias críticas*, porque, instituindo um *Estado Democrático de Direito* (preâmbulo e art. 1º), admite o pluralismo político (inc. V do art. 1º e art. 17) e religioso (art. 5º, VI), mas não permite, com a imposição da *unicidade* (vigorante apenas para a sindicalização no *setor privado*), o pluralismo sindical, mantendo, no particular, uma *estrutura sindical não espontânea, antidemocrática*, nascida de um Estado nitidamente *autoritário* e por ele imposta.

Aos trabalhadores e empregadores não se permite escolher o sindicato que os representará; não se tolera uma "competitividade (entre os sindicatos), que ensejaria e asseguraria a avaliação da competência e idoneidade, garantindo ao representado avaliar os resultados reais obtidos pelo seu representante, e, em decorrência dessa avaliação livre, optar por renovar-lhe o mandato representativo ou suprimir-lhe tal poder"⁽⁵⁶⁾.

Aos interessados também é negado o direito de escolherem outro critério, diverso da categoria, para organização sindical (*verbi gratia*, sindicalização por empresa, estabelecimento, setor da indústria, base territorial *et coetera*). Apenas para exemplificar, a sindicalização por empresa pode atender, de um modo mais satisfatório, às pretensões de empregados e empregadores, sobretudo quando da fixação de condições de trabalho peculiares aos interlocutores sociais diretamente envolvidos.

A opção por um regime de pluralidade sindical, conquanto possa implicar, num primeiro momento, uma certa *concorrência* entre os organismos sindicais, certamente fortalecerá o movimento sindical e implicará o surgimento da *unidade sindical*, espontânea, surgida exclusivamente da *consciência* da necessidade de coalizão para a defesa dos interesses próprios do grupo e da *vontade* dos trabalhadores e empregadores envolvidos.

A unidade sindical requer, todavia, tanto dos trabalhadores como dos empregadores, um certo *compromisso de atuação mais eficiente e realmente interessada nas questões sindicais*, seja mediante a exigência de *efetiva defesa pelos organismos sindicais* dos direitos e interesses dos representados, seja através de um rígido sistema de *controle e fiscalização das atividades exercidas por esses organismos* — sobretudo quanto à utilização dos recursos arrecadados e ao comportamento sindical desenvolvido —, quer por meio da *efetiva participação* nas assembléias, quer por meio dos *procedimentos judiciais* colocados à disposição dos interessados (*exempli gratia*, ações que visam à prestação de contas ou à desconstituição de atos praticados com desvio de finalidade) para a defesa dos seus direitos.

É preciso assinalar que, quando o Estado "reconhece que os interesses perseguidos pela organização sindical são próprios de determinados

(56) CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. "Trabalho na Constituição". São Paulo: LTr, 1990, v. II.

grupos, mas não do inteiro complexo dos cidadãos e quando a persecução de tais interesses assegura a mais ampla liberdade, é claro que o primeiro limite que deve cair é o da unidade do sindicato em relação à categoria. Assim, uma manifestação fundamental da liberdade sindical consiste na possibilidade de constituir quantos sindicatos se queira, ainda que no âmbito da mesma categoria. Caberá, pois, aos indivíduos e às organizações por eles constituídas avaliar, sob o critério econômico, social e político, a oportunidade de fracionar a ação sindical ou então a oportunidade de a coordenar; mas o Estado deve permanecer afastado de tal problema, já que do ponto de vista jurídico não pode haver liberdade de organização sindical que não se funde no princípio de pluralidade de associações⁽⁵⁷⁾.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BARROS JÚNIOR, Cássio Mesquita. "Categorias econômicas e profissionais". In: **PRADO, Ney** (Coord.). "Direito sindical brasileiro [Estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita]". São Paulo: LTr, 1998.

BERNARDES, Hugo Gueiros. "Participação dos sindicatos na negociação coletiva de trabalho". In: **ROMITA, Arion Sayão** (Coord.). "Curso de direito constitucional do trabalho [Estudos em homenagem ao Prof. Amauri Mascaro Nascimento]". São Paulo: LTr, 1991.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. "Direito sindical — análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão de empresa". São Paulo: LTr, 2000.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. "Trabalho na Constituição". São Paulo: LTr, 1990, v. II.

GOMES, Orlando, e GOTTSCHALK, Elson. "Curso de direito do trabalho". 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MAGANO, Octavio Bueno. "Sindicalização e direito de greve dos servidores públicos". In: **ROMITA, Arion Sayão** (Coord.). "Curso de direito constitucional do trabalho [Estudos em homenagem ao Prof. Amauri Mascaro Nascimento]". São Paulo: LTr, 1991.

_____. "Manual de direito do trabalho — direito coletivo do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1990, v. III.

MAGANO, Octavio Bueno, e MALLETT, Estêvão. "O direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Curso de direito administrativo". 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

(57) **SMURAGLIA, Carlos.** "La costituzione e il sistema del diritto del lavoro". Milano: Feltrinelli, 1958, pp. 149/157, apud **MAGANO, Octavio Bueno.** "Manual de direito do trabalho — direito coletivo do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1990, v. III, p. 40.

MORAES FILHO, Evaristo de. "Direito do trabalho: páginas de história e outros ensaios". São Paulo: LTr, 1982.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. "Compêndio de direito sindical". 2ª ed., São Paulo: LTr, 2000.

_____. "Direito do trabalho na Constituição". 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. "Direito Sindical". São Paulo: Saraiva, 1989.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "La Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT". 4ª ed., Ginebra (Suiza), 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. "A liberdade sindical". Tradução de Edílson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1994.

PINTO, José Augusto Rodrigues. "Direito sindical e coletivo do trabalho". São Paulo: LTr, 1998.

PRADO, Ney (Coord.). "Direito sindical brasileiro [Estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita]". São Paulo: LTr, 1998.

VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro de. "O sindicato e o Estado". In: PRADO, Ney (Coord.). "Direito Sindical Brasileiro [Estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita]". São Paulo: LTr, 1998.

ROMITA, Arion Sayão. "Os direitos sociais na Constituição e outros estudos". São Paulo: LTr, 1991.

_____. "O conceito de categoria". In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa (Coord.). "Curso de direito coletivo do trabalho [Estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa]". São Paulo: LTr, 1998.

RUSSOMANO, Mozart Victor. "Princípios gerais de direito sindical". 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SAAD, Eduardo Gabriel. "Constituição e direito do trabalho". 2ª ed., São Paulo: LTr, 1989.

SMURAGLIA, Carlos. "La costituzione e il sistema del diritto del lavoro". Milano: Feltrinelli, 1958.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. "Direito Constitucional do Trabalho". São Paulo: Renovar, 1999.