

## Doutrina

### **2** **34865** Desmembramento, Formas de Registro e Localização de Sede de Sindicato

**GEORGENOR DE SOUSA FRANCO FILHO**

*Desembargador do Trabalho de carreira do TRT da 8ª Região, Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Doutor Honoris Causa e Professor de Direito Internacional e do Trabalho da Universidade da Amazônia, Presidente Honorário da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, Membro da Academia Paraense de Letras.*

**RESUMO:** Este artigo aborda três importantes aspectos referentes à liberdade sindical no Brasil. Cuida-se da possibilidade de desmembramento de sindicato, considerando a base territorial. Em seguida, são examinados os dois registros (cartorial e cadastral) que dão vida ao sindicato. Depois, é estudado o tema que se refere à localização da sede da entidade sindical.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liberdade sindical; desmembramento; registros; localização.

**ABSTRACT:** This article discusses three important aspects relating to freedom of association in Brazil. Takes care of the possibility of union break up, considering the territorial basis. Then the two records (notary and registration) that give life to the union are examined. Then you studied the subject relates the location of the headquarters of a labor union.

**KEYWORDS:** Freedom of association; dismemberment; records; location.

**SUMÁRIO:** 1 Esclarecendo objetivos; 2 Desmembramento sindical; 3 Registro cartorial e registro sindical; 4 Localização da sede do sindicato e sua atuação; 5 Soluções encontradas.

#### **1 ESCLARECENDO OBJETIVOS**

Existem aspectos altamente controversos quando se cuida de Direito Coletivo do Trabalho, no que respeita, especificamente, aos sindicatos. São questões que causam expressiva dificuldade de interpretação no Direito brasileiro.

Uma é a que cuida de desmembramento sindical, na hipótese de um sindicato mais antigo e de base territorial

mais ampla questionar o surgimento de outro, dele desmembrado, atingindo base menos abrangente. Importa, então, em considerar os limites fixados no art. 8º, I, da Constituição de 1988, e, com isso, verificar a situação da categoria ou das categorias atingidas.

A outra é destinada ao exame de quantos e quais registros devem ser efetuados para que se tenha plenamente existente um sindicato e quais os efeitos práticos dos registros realizados.

A terceira cuida de um tema aparentemente confuso, mas extremamente simples, qual seja, a de saber se podem as sedes de sindicatos da mesma categoria e de bases territoriais diferentes ter a sua sede no mesmo Município.

Esses três temas pretendo apreciar neste brevíssimo estudo.

#### **2 DESMEMBRAMENTO SINDICAL**

O art. 8º, inciso II, da Constituição determina:

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.* (grifei)

Aqui estão as primeiras tarefas que devem ser apreciadas: limites para o desmembramento e alcance dessa medida.

Oportuno ressaltar parte da ementa da decisão nos autos do Processo TST-AIRR nº 934-53.2010.5.18.0010, da 8ª Turma daquela Corte, sobre desmembramento e unicidade sindical, que demonstra um dos aspectos controvertidos do desmembramento:

**SINDICATO – DESMEMBRAMENTO – UNICIDADE SINDICAL – CATEGORIA DIFERENCIADA – 1.** A regra da unicidade sindical não garante às entidades de classe a intangibilidade de sua base territorial primitiva. Precedentes do eg. Supremo Tribunal Federal. 2. Não há óbice ao desmembramento de sindicato com base territorial estadual e representante de várias categorias profissionais, mediante a criação de entidade representativa de categoria profissional específica em base territorial menor. 3. A jurisprudência desta eg. Corte vem se firmando no sentido da possibilidade de desmembramento de categoria diferenciada se verificada a ausência da similitude das condições de vida oriunda da profissão ou trabalho comum, a que alude o art. 511,

§ 2º, da CLT. No caso concreto, não há falar em similitude entre os motoristas do transporte coletivo urbano e os demais representados pelo sindicato-autor (v.g., condutores do transporte interestadual de passageiros, do transporte rodoviário de cargas, etc.).<sup>1</sup>

Ora, a pretensão de fracionamento sindical, de desmembrar um sindicato e fazer surgir outro, importa em considerar pelo menos dois fatores: apesar de existir um sindicato com base territorial mais ampla e que abrange uma das atividades desmembradas, é possível a criação de outro se for constatado que (1) as categorias abrangidas (v.g., trabalhadores em comércio, serviços de vigilância e indústria de laticínios) são mais amplas do que o primeiro (apenas trabalhadores no comércio); (2) a observância da base territorial mínima (Município), se for constatada que a similitude de atividades (trabalhadores no comércio) é comum aos dois; e (3) a base territorial não é a mesma do desmembrado, ou seja, se o novo sindicato abrange o Município A e o original abrange A, B e C, este subsistirá nos Municípios B e C, não havendo qualquer conflito de representatividade. Esse desmembramento é perfeitamente permitido.

Dentro desse tema, diversa seria a situação se o sindicato mais abrangente fosse o desmembrado. Explico: se um novo sindicato dos trabalhadores no comércio varejista, prestação de serviços e indústria pesada deseja ter como base territorial os Municípios A, B e C, não poderia surgir para abranger o Município A, porque ali existe sindicato desses trabalhadores no comércio.

Existem algumas regras específicas na CLT que cuidam de desmembramento. De notar o parágrafo único do art. 570, que consigna:

Parágrafo único. Quando os exercentes de quaisquer atividades ou profissões se constituírem, seja pelo número reduzido, seja pela natureza mesma dessas atividades ou profissões, seja pelas afinidades existentes entre elas, em condições tais que não se possam sindicalizar eficientemente pelo critério de especificidade de categoria, é-lhes permitido sindicalizar-se pelo critério de categorias similares ou conexas, entendendo-se como tais as que se acham compreendidas nos limites de cada grupo constante do quadro de atividades e profissões.

Esse dispositivo assinala o permissivo para um grupo reduzido de trabalhadores se reunir com outro para formar

um único sindicato, bastando que haja similaridade ou conexão entre eles, de modo a que a entidade possa ter poder de negociar com o patronal em pé de razoável igualdade. Não existe semelhança entre trabalhadores na construção civil e empregados em transportes urbanos, mas existe entre empregados em transportes urbanos e em transportes intermunicipais ou de cargas, semelhante ao exemplo jurisprudencial citado anteriormente.

Nessa linha de raciocínio, e prevendo a ampliação da representatividade de um dos grupos de trabalhadores abrangidos nesse sindicato, o art. 571, *caput*, da CLT contempla a hipótese de dissociação para o surgimento de nova entidade quando esse ponto se faz sentir mais acentuadamente, ao prever:

Art. 571. Qualquer das atividades ou profissões concentradas na forma do parágrafo único do artigo anterior poderá dissociar-se do sindicato principal, formando um sindicato específico, desde que o novo sindicato, a juízo da Comissão do Enquadramento Sindical, ofereça possibilidade de vida associativa regular e de ação sindical eficiente.

Esses aspectos que o texto consolidado destaca são de ordem subjetiva, distantes – mas não indissociáveis – do Texto Constitucional de 1988. Cuidam de hipótese de criação e desmembramento sindical em casos específicos, tratando de aspectos ligados apenas às categorias abrangidas, e não às bases territoriais.

Nesse ponto, o inciso II do art. 8º da Constituição faz menção à base territorial. Ora, se a entidade sindical estabelecer a sua representatividade em outras bases/Municípios, existe a possibilidade de desmembramento com a criação de outra/nova entidade sindical. É a aplicação espacial do princípio da liberdade sindical, considerando a existência de sindicato que tem abrangência intermunicipal de atuação/criação anterior<sup>2</sup>.

Observo que a unicidade sindical é prejudicial à liberdade sindical, tal como consagrada pela Organização Internacional do Trabalho e, com destaque, para a Convenção nº 87, que, porque adotamos essa regra muito criticada, sequer o Brasil pode ratificar enquanto persistir o comando do art. 8º, inciso II, da Constituição<sup>3</sup>.

Arquivada uma vez, e desarquivada logo em seguida, tramita no Congresso Nacional a PEC 29/2003, que, modificando o art. 8º constitucional, busca o fim da unicidade

1 Proc. TST-AIRR 934-53.2010.5.18.0010, de 12.06.2013 (Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários no Estado de Goiás – SINDITRANSPORTE vs. Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores no Transporte Coletivo Urbano de Goiânia e Região Metropolitana – SINDCOLETIVO e Sindicato dos Trabalhadores no Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Goiânia, Relª Min. Maria Cristina Irigoyen Peduzzi). Disponível em: <<https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=Consultar&conscsjt=&numeroTst=934&digitoTst=53&anoTst=2010&orgaoTst=5&tribunalTst=18&varaTst=0010&submit=Consultar>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

2 Assim foi decidido no Proc. TRT/4ª T./RO 0000232-53.2014.5.08.0105, julgado em 14.04.2015. A ementa desse aresto, de minha lavra, consigna, no item III: “III – DESMEMBRAMENTO SINDICAL – É perfeitamente possível o desmembramento de entidades sindicais quando o desmembrado pretende atingir base territorial menor que o sindicato desmembrante, sendo menos relevante, neste caso, a categoria que abrange”.

3 V., a respeito, FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2015. p. 357.



sindical<sup>4</sup>, porém, o que prevalece é o sistema atual, qual seja, essa *unicidade sindical*, embora as regras e a forma de atuação sejam bastante discutidas e cada caso deve ser observado pelo Judiciário com mais atenção. Acabamos, a rigor, criando uma pluralidade sindical oblíqua, à *brasileira*, considerando o surgimento, desde 1988, de um exagerado número de sindicatos no Brasil. Há quinze anos, escrevi apontando justamente esse aspecto que não se alterou<sup>5</sup>.

### 3 REGISTRO CARTORIAL E REGISTRO SINDICAL

Dispõe o inciso I do art. 8º constitucional: “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” (grifei).

Esse comando determina seja o sindicato registrado no órgão competente, e aqui está a grande dificuldade: Que órgão é esse? O cartório do registro de pessoas jurídicas? Algum registro especial feito em alguma confederação ou até perante o Judiciário? O velho e superado registro no antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dos tempos de Vargas, para obter uma agora inexistente *carta sindical*? Um registro especial, no atual Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para fim específico de atender o comando constitucional?

Essa dúvida, com as várias alternativas possíveis, permaneceu até que o Excelso Pretório a espancou com a edição da Súmula nº 677, assinalando: “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho *proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade*” (grifei).

Resolveu-se um problema: para o sindicato poder ser *sindicato* e desempenhar a sua missão constitucional, o atual MTE faria o registro, zelaria pela unicidade sindical que a Constituição de 1988 conserva, e conservaria um cadastro com todas as entidades registradas.

Mas permaneceria outro problema: o registro sindical, feito no MTE, não daria personalidade jurídica à entidade. Então, outro registro obrigatoriamente teria de ser feito: aquele no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas e, com isso, teríamos a existência civil do sindicato.

É aqui que surgem os dois registros. E essa dupla regis- tração é indispensável para que o sindicato exista como tal. Sem personalidade jurídica, o sindicato não existe no mundo do Direito. Sem personalidade sindical, não pode atuar na defesa dos direitos e interesses dos integrantes da categoria.

Assim é porque o registro sindical não pode ser feita a ver com o registro cartorial. São duas figuras completamente diferentes.

Rodrigues Pinto bem aprecia a necessidade dos dois registros ao ensinar:

Confrontando os atos de regulamentação e a juris- prudência edificada em torno da matéria, parece-nos inconfundível a exigência de um registro civil, para o qual é órgão competente o Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, do qual vai emergir a personalidade jurídica do sindicato, e outro, cadastral, na Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho, no qual se fará o exame de preenchimento dos pressupos- tos legais da nova pessoa jurídica para funcionamento.<sup>6</sup>

Com efeito, devemos entender por registro cartorial aquele efetuado no cartório de registro civil de pessoas ju- rídicas. Esse registro dará à entidade que se cria a sua per- sonalidade jurídica, passando aquele ente até então desper- sonalizado a existir no mundo do Direito como associação genérica, nos expressos termos do art. 5º, incisos XVII (li- berdade de associação) e XVIII (criação de associação), da Constituição de 1988.

O registro sindical é diverso. Está previsto no art. 8º, inciso I, da Constituição: registro no órgão competente. Ao advento da atual lei fundamental, não se sabia qual seria o registro tratado na ressalva constitucional. Mais adiante, foi admitida a necessidade de manutenção do registro no MTE para fins meramente cadastrais, a exemplo do que ocorre na Itália, como se constata nos arts. 36 e 39 da Constituição ita- liana e nas lições de Luísa Galantino<sup>7</sup>, e, no México, conso- ante, sobretudo, o art. 242 da *Ley Federal del Trabajo*, como apontado por Mario de La Cueva<sup>8</sup>, mais que o de mera publi- cidade do Direito francês (art. L.4111-2 do *Code du Travail*).

Alguns países cuidam de simples *depósito* no escritó- rio público competente, como a Espanha (Lei Orgânica da Liberdade Sindical, de 1985, art. 4,1), ou mero *registro* dos estatutos no Ministério do Trabalho, como em Portugal (De- creto-Lei nº 215-8/75, art. 10.0)<sup>9</sup>.

Alfredo Ruprecht analisa esses aspectos, apontando que “a personalidade jurídica das associações profissionais produz efeitos no campo do Direito Privado e do Direito do Trabalho”, indicando que, no primeiro, o sindicato cuida das relações de sua própria existência; e, no segundo, o *campo*

4 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110958>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

5 FRANCO FILHO, G. de S. Unicidade, unidade e pluralidade sindical. Uma visão do Mercosul. In: GIORDANI, Francisco Alberto; MARTINS, Melchides; VIDOTTI, Tárzio. *Fundamentos do direito do trabalho (estudos em homenagem ao Ministro Milton Moura França)*. São Paulo: LTr, 2000. p. 129 passim.

6 RODRIGUES PINTO, José Augusto. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 154.

7 GALANTINO, Luisa. *Dirito Sindacale*. Turim: G. Giappichelli, 2001. p. 8-10.

8 DE LA CUEVA, Mário. *El nuevo derecho mexicano del trabajo (II)*. México: Porrúa, 1979. p. 345 passim.

9 Cf. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 221.

laboral desenvolve a sua principal missão como defensor dos direitos e interesses dos trabalhadores<sup>10</sup>.

Nessa linha, e no Direito brasileiro, o registro no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES é que dá personalidade sindical à associação que se apresenta como sindicato. É com ele, e por meio dele, que o sindicato, com personalidade jurídica (pelo registro cartorial) sindical (pelo registro no CNES), passa a ter legitimidade para os fins a que se propõe a Constituição: atuar na defesa dos direitos e interesses dos integrantes da categoria (art. 8º, III, da Constituição). Sem este registro sindical a entidade que se apresenta como sindicato não o é para os fins que almeja<sup>11</sup>.

Esse registro cadastral poderá ser impugnado perante o MTE pelo sindicato que se achar prejudicado e, em ocorrendo, aí sim a questão será apreciada e decidida pela Justiça do Trabalho, examinando temas como a efetiva representatividade da nova entidade.

Importante é destacar que o registro cartorial dá personalidade jurídica (não sindical) a novel entidade, que quer ser chamada de *sindicato*, mas que poderia ter qualquer outra denominação. A palavra *sindicato* não é propriedade de grupo de pessoas que se une para defesa de interesses comuns enquanto trabalhadores e/ou empreendedores, como a expressão *bispo* não se destina apenas a sacerdotes de elevada hierarquia da Igreja Católica romana. Qualquer agremiação pode ser chamada pelo nome que melhor lhe aprouver. O que importa é a sua destinação e a sua finalidade.

Tanto isso é verdade que a Portaria nº 326/2007, que cuida do registro sindical no MTE, contempla regra que atesta a necessidade, primeiro, do registro cartorial para, após, se cogitar do registro sindical. Diz o § 1º do art. 32 dessa Portaria: “§ 1º Os estatutos sociais e as atas deverão, ainda, estar registrados no cartório da comarca da sede da entidade requerente”.

Ora, os estatutos sociais e as atas estão previstas nos incisos III, IV, V e VII do art. 3º, sendo alguns dos documentos indispensáveis para que o pedido de registro sindical possa tramitar, pena de ocorrer o imediato cancelamento da postulação (§ 2º do art. 3º).

#### 4 LOCALIZAÇÃO DA SEDE DO SINDICATO E SUA ATUAÇÃO

Dentro dessa linha de abordagem, existe uma terceira questão que tem preocupado os estudiosos do Direito Coletivo do Trabalho, em seu aspecto nitidamente sindical. Refere-se à possibilidade de, em ocorrendo desmembramento, saber da possibilidade de funcionarem as sedes de ambos os sindicatos (desmembrado e desmembrante) na mesma cidade, embora com bases territoriais distintas.

Com efeito, admitamos que, na Cidade X, esteja instalada a sede do Sindicato A, que representa trabalhadores

da construção civil (trata-se de mero exemplo), tendo como base territorial os Municípios X, Y e Z.

Realizadas todas as tratativas necessárias (edital de convocação, assembleia-geral, eleição de diretoria, aprovação de estatuto, registro cadastral, registro sindical. Enfim, observadas todas as exigências legais), foi criado o Sindicato B, representando também trabalhadores da construção civil e tendo por base territorial apenas o Município X, onde instalou a sua sede. Com isso, a base territorial do Sindicato A passou a ser os Municípios Y e Z.

A situação que está descrita *supra* envolve dois sindicatos, da mesma categoria: o primeiro (A) de base territorial nos Municípios Y e Z, tem sede no Município X; o segundo (B), que tem base territorial e sede no Município X. A dúvida que se coloca é: Pode o Sindicato A, mais antigo, ter mantida a sua sede no Município X, ou, considerando que o Sindicato B tem base justo nesse Município X, onde também é a sua sede, o sindicato desmembrado (A) poderá continuar com a sua sede? Ou seja, podem dois sindicatos da mesma categoria com bases territoriais distintas ter sede no mesmo Município?

Não tenho dúvidas de que a resposta é afirmativa, entendendo perfeitamente possível que os sindicatos de base territorial diversa tenham sede na mesma Cidade (Município). Embora esse aspecto possa ser altamente questionável, a meu ver, o local da sede do sindicato não se confunde com a sua área de abrangência. A sede física de hoje, pode ser também sede *pro tempore*, sede móvel ou, simplesmente, sede virtual, existente em algum *site* da Internet e localizada *nas nuvens*.

Não há conflito de atuação de sindicatos da mesma categoria com sede física na mesma cidade. O que importa é a clara definição da base territorial para poder cumprir a sua relevante missão.

#### 5 SOLUÇÕES ENCONTRADAS

Considerando as razões que alinhei antes, penso que é perfeitamente possível admitir, como solução ao primeiro tema tratado, a possibilidade de desmembramento sindical no Brasil, desde que observada a base territorial mínima (um Município) por categoria.

Devemos, ao considerar esse aspecto, reconhecer a necessidade de que sejam efetuados dois registros para que o Sindicato possa ter sua vida como tal: o cartorial, que é o registro civil que lhe dará personalidade jurídica; e o cadastral, no MTE, que lhe dará personalidade sindical. Os dois consagram a juridicidade e a legitimidade para representar/substituir os integrantes da categoria abrangida na área desmembrada. Sem a primeira não pode haver a segunda.

Finalmente, as sedes dos Sindicatos desmembrante e desmembrado podem ser na mesma Cidade (Município), pouco importando a sua base territorial de atuação. A sede física (que também pode ser, face os avanços da ciência, sede virtual) e a base territorial são coisas distintas e inconfundíveis.

10 RUPRECHT, Alfredo. *Relações coletivas de trabalho*. Trad. Edilson Alckmin Cunha. São Paulo: LTr, 1995. p. 160-1.

11 Ver FRANCO FILHO, G. de S. *Liberdade sindical e direito de greve no direito comparado*. São Paulo: LTr, 1992. p. 63-8.