

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 122

abril/junho — 1994

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

A organização sindical na Constituição Federal de 1988

JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO

SUMÁRIO

1. Introdução 2. A organização sindical. 2.1. Autonomia sindical. 2.2. Liberdade coletiva. 2.3. Liberdade individual. 3. Conclusão.

1. Introdução

As relações coletivas de trabalho no Brasil sempre estiveram marcadas pelo intervencionismo estatal, em maior ou menor intensidade, notadamente a regulamentação da organização sindical.

O Brasil agroindustrial da década de 40 munuiu-se, sob os ventos provenientes da Europa, de uma legislação detalhista, de inspiração fascista, atrelando o sindicato ao Estado e destinando-lhe uma atividade assistencialista.

Mecanismos como a unicidade sindical, imposta por lei, o conceito rígido de categoria profissional ou econômica, o sistema de enquadramento sindical, a contribuição sindical determinada por lei, o reconhecimento do sindicato pelo Estado mediante o preenchimento de certos requisitos, as limitações ao exercício do direito de greve, a pouca importância dada à negociação coletiva, o poder normativo e a representação classista na justiça do trabalho caracterizam, em linhas gerais, o modelo brasileiro. Este modelo resistiu intacto desde os fins da década de 30 até a Constituição de 1988 e serviu, de igual forma, aos regimes políticos de diferentes matizes que atuaram nesse mesmo período.

Ao lado do feito mussoliniano do modelo sindical coexiste a tradição brasileira do direito legislado. A lei sempre esteve em um plano de destaque entre todas as demais fontes de produção do direito. Aliás, uma rápida análise

João de Lima Teixeira Filho é Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho e da Administração, Coordenador Nacional do Subgrupo n.º 11 do Mercosul, ex-Secretário Nacional do Trabalho do MTPS, Advogado Trabalhista e Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho.

comparativa dos textos constitucionais leva a essa inevitável conclusão.

Desde a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1985, o propósito dos parlamentares, independentemente da corrente partidária a que pertencessem, parecia convergir para a elaboração de um texto constitucional sintético, enunciador de princípios básicos e regras essenciais de conduta em sociedade, o que o faria longo. Nesse contexto, abundavam as invocações da Magna Carta Inglesa e da Constituição norte-americana.

Ocorre que esses bons propósitos depararam-se com entraves de diferentes ordens, variando desde a estrutura peculiar do direito anglo-saxônico, em contraposição ao sistema intervencionista do direito romano, que adotamos, até o desejo de inserir no corpo do Diploma Maior da Nação interesses concretos ao influxo da realidade nacional do momento ou a elevação ao patamar constitucional de normas preexistentes e detalhistas, de distinta hierarquia legal.

Dentro dessa concepção regulamentarista, a Constituição Federal promulgada em 1988 apresenta o seguinte perfil das relações coletivas de trabalho:

a) proclamou o princípio da liberdade sindical (art. 8.º, *caput*), embora, a seguir, imponha o regime de unicidade representativa não resultante da vontade dos representados, assim como o conceito de categoria e, ainda assim, dentro de bases territoriais;

b) assegurou a plena autonomia sindical ao obstar qualquer interferência ou intervenção do Estado na criação e na gestão do órgão de classe;

c) estimulou, fortemente, a negociação coletiva, realçando-a como o mecanismo mais eficaz de composição de conflitos laboriais;

d) garantiu o exercício amplo, porém não ilimitado, do direito de greve, tornando incompatíveis com a nova ordem constitucional todos os condicionamentos que a legislação anterior impunha à paralisação coletiva;

e) conferiu poder tributário ao sindicato, condicionando seu exercício à deliberação da Assembléia, e contraditoriamente manteve a contribuição sindical obrigatória, preexistente na Consolidação das Leis do Trabalho;

f) reafirmou a instituição da reapresentação classista em todas as instâncias da justiça

do trabalho, guardando simetria entre as instâncias desta e os graus de entidades integrantes da organização sindical;

g) manteve o poder normativo da justiça do trabalho para solucionar institucionalmente os conflitos coletivos de trabalho, através de sentença que substitui os instrumentos normativos de autocomposição, e previu a possibilidade de as partes, como alternativa ao dissídio coletivo, recorrerem à arbitragem privada (art. 114 da CF);

h) muniu o sindicato de instrumentos processuais que antes não possuía, como a legitimidade ativa para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103 da CF), assim como de impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5.º, LXX), criado nessa Constituição.

Portanto, a fonte primária de regulamentação do direito sindical brasileiro é a Constituição. Esta Lei Fundamental busca estabelecer os contornos necessários à convivência entre os regimes jurídicos autônomo e heterônomo, dando a esta regulamentação características particulares e de razoável complexidade, onde os espaços abertos ao regramento pelos interlocutores sociais mesclam-se ainda com algumas invasões estatais na área da organização sindical.

Por razões de delimitação de tema, não será possível examinarmos como opera esse sistema constitucional no campo das relações coletivas de trabalho, que se compõe de três grandes áreas: a organização sindical, a negociação coletiva e o direito de greve. Ficaremos circunscritos à organização sindical, nada mais nada menos que o componente deflagrador das relações coletivas de trabalho. Duas regras singelas podem mostrar a importância da organização sindical no êxito da negociação coletiva, de cujo desdobramento depende, por sua vez, o direito de greve.

A primeira regra pode ser assim anunciada: *quão mais rígida é a organização sindical, mais tormentosa é a negociação coletiva.*

A estrutura sindical brasileira é bastante inflexível, na medida em que a lei secciona os sindicatos por *base territorial* e, dentro destas, por *categorias* preponderantes, diferenciadas e profissionais de nível superior.

Neste atomizado cenário de representação,

não decorrente da vontade dos interessados, raramente os empregados de uma empresa estão representados por um único sindicato. A regra é que as empresas tenham em seus quadros motoristas, ascensoristas, advogados, engenheiros, entre outros, os quais possuem representação legalmente diferenciada, qualquer que seja a atividade preponderante da empresa. Isso dificulta o afinamento de posições pelo lado dos trabalhadores, tão mais díspares quanto maior seja o número de sindicatos e categorias, e também pelo lado do empregador, que se defronta com interesses que não são homogêneos.

E se a negociação coletiva tem lugar sem a presença de todos os sindicatos representativos daquelas três categorias de trabalhadores, as condições de trabalho não se aplicam uniformemente a todos os empregados, eis que o efeito normativo do instrumento que as substancia exaure-se no âmbito da categoria acordante. Caso o empregador voluntariamente estenda as condições de trabalho avançadas às categorias cujo sindicato não participou da negociação, tal extensão implica a contratualização dessas concessões para os trabalhadores não representados por sindicato na negociação coletiva. Estas indesejáveis consequências, em termos de proliferação de sindicatos na negociação e em termos de tratamento jurídico diferenciado para o produto da negociação, constituem decorrência da rigidez do modelo sindical imposto por lei aos interlocutores sociais.

A segunda regra está em que *quão mais fortes e representativos são os sindicatos, menor é a necessidade de intervenção legislativa*.

À medida que o sindicato robustece sua representatividade, como decorrência de seu desempenho nas negociações coletivas, atendendo às reais necessidades dos trabalhadores que representa, progressivamente a lei passa a desempenhar um papel secundário na satisfação daqueles anseios. Inverte-se, desse modo, a forma de ativar a fonte de produção de direitos: de *heterônoma* para *autônoma*. Vale dizer, cada vez mais os direitos sociais resultam do assentimento direto dos interlocutores sociais e proporcionalmente menos de imposição legislativa. Com isso, cria-se o campo propício ao desenvolvimento da negociação coletiva, pois a proliferação de normas legais, re-

gulamentando o processo negocial ou concedendo o que seria o seu objeto, acaba por esvaizar a autonomia coletiva ou por atrofiá-la, na medida em que confina o seu raio de ação.

A negociação coletiva pressupõe, portanto, a participação insubstituível e mediadora dos corpos intermediários, baseada no princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, o Estado tem apenas função supletiva e só deve centralizar e desempenhar aqueles papéis que não possam ser assumidos diretamente pelos cidadãos ou pelos corpos sociais intermediários: as empresas, os sindicatos e outras instituições que se interpõem entre os cidadãos e o Estado.

As razões para isto são óbvias: é para que haja uma ampla e saudável descentralização capaz de dar respostas e soluções mais justas e mais racionais às demandas; para que se estimule o senso de responsabilidade e de participação de cada cidadão, que, assim, assumirá o papel de artífice de seu próprio destino e não ficará esperando as soluções padronizadas do Estado; e para evitar que os cidadãos tenham de enfrentar-se sempre diretamente com o próprio Estado, sem os amortecedores dos corpos mediadores.

E a negociação coletiva constitui o processo mais adequado para se estruturar uma verdadeira rede de regras privadas, revistas e aprimoradas a cada exercício da autonomia coletiva, sempre objetivando reduzir a folga, o espaço faltante que existe na área do trabalho em relação à área do capital, distância essa que nem mesmo a mera intervenção legislativa se mostrou capaz de corrigir.

Isso não significa menosprezar a função reguladora que o Estado efetivamente tem a desempenhar. Significa, isto sim, reconhecer a existência de uma vertente autônoma voltada para a busca — cada vez mais ostensiva e mais autêntica — da realização da justiça social.

Dessa forma, é possível conjugar e sincronizar a intensidade da intervenção estatal com os avanços sociais indicadores da suficiência da ação sindical, visando tentar, de alguma forma, corrigir o desnível existente entre trabalhadores e empresários.

Essa pujança e maturidade sindicais representam um divisor de águas no sentido de que a presença do Estado no campo das relações de trabalho já não é exigida, como o foi no advento da Revolução Industrial, com a mes-

ma intensidade e com os mesmos objetivos. O afastamento total do Estado, numa atitude omissiva, também não é a posição correta, já que a Constituição brasileira reconhece as desigualdades sociais e regionais (arts. 3.º, III, e 170, VII) e imputa ao Estado, basicamente, o dever de reduzi-las.

Na busca desse objetivo, cumpre ao Estado, sem prejuízo de valer-se do intervencionismo básico sempre que se fizer necessário, adotar a posição de estímulo e de sustento a que os sindicatos assumam o papel de protagonista da regulação do trabalho, deixando o de pávido coadjuvante ou de complacente espectador do cenário de desigualdades.

Desde que efetivamente atuem os corpos intermediários situados entre o cidadão e o Estado, a este último incumbe apenas lançar o núcleo das relações de trabalho, editando as normas de ordem pública, em resguardo do interesse coletivo. Isso porque a intervenção estatal em dose excessiva reduz desejavelmente, de um lado, a autonomia individual, porém, por outro lado, ocupa indesejavelmente espaços dentro dos quais a negociação coletiva deveria estar evoluindo e se desenvolvendo.

O sistema jurídico brasileiro está, em tese, armado dentro desse molde de níveis diferentes de interesses: o público, o coletivo e o individual.

O interesse público encontra-se resguardado com a cláusula de irrenunciabilidade e com a cominação de nulidade dos atos que contra ele atentem (arts. 9.º e 444 da CLT). É ainda previsto que, mesmo na hipótese de lacuna legislativa, as autoridades judiciárias ou administrativas recorrerão aos meios usuais de supri-la, mas decidirão sempre de modo que "nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público" (art. 8.º da CLT).

O interesse coletivo, de categorias profissionais (empregados) e econômicas (empregadores), é revelado através das negociações coletivas, de onde resultam condições de trabalho de eficácia restrita ao âmbito das respectivas representações, ajustadas no vazio ou por cima do mínimo da lei, embora seja constitucionalmente permitida a flexibilização de direitos, sempre sob tutela sindical (art. 7.º, incisos VI, XII e XIV, da Constituição Federal). E contra a pactuação coletiva não cabe o acordo individual (art. 444 da CLT).

O interesse individual, exatamente por ser o mais frágil, quando isoladamente considerado, submete-se aos demais níveis de interesse e só produz eficácia jurídica se presente aos requisitos da bilateralidade da avença e, ainda assim, da ausência de prejuízos diretos ou indiretos para o trabalhador (art. 468 da CLT).

A proliferação de normas estatais que até poucos anos atrás se verificava no Brasil, ultrapassando o campo do interesse público, enquanto não comprometa a estrutura do modelo acima referido, leva-nos a crer que o sindicato ainda não vinha cumprindo, na intensidade e na medida do desejável, sua função distributiva, apesar do significativo e permanente robustecimento de sua ação, nos últimos quinze anos. Aliás, este revigoramento do sindicato explica por que o legislador constituinte de 1988 introduziu na Lei Maior a figura da flexibilização de direitos, sob estrito controle sindical.

2. A organização sindical

A liberdade sindical tem na Convenção n.º 87, da OIT, o seu documento básico. Ali estão consagradas as três dimensões dessa liberdade: a coletiva ou de grupo, a individual e a autonomia sindical.

2.1. Autonomia sindical

Autonomia sindical é o atributo fundamental da liberdade associativa. É o direito do próprio sindicato de, como pessoa jurídica, auto-organizar-se e funcionar sem a intenção e a interferência do Estado. Esta dimensão da liberdade sindical somente veio a se configurar no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

Antes disso, a criação e gestão dos sindicatos, bem assim o processo de reconhecimento para que pudessem praticar atos da vida sindical, encontravam-se reguladas em aparatosa malha legal, verdadeira peneira de microscópica granulometria, para serem administradas pelo Estado ao sabor de seus interesses de momento. Desde o estabelecimento de *quorum* para a constituição de sindicatos (art. 515 da CLT), passando pela padronização de estatutos sociais (art. 518 da CLT), a composição da administração (art. 522 da CLT), a forma de deliberação (art. 524), o processo eleitoral (art. 529), até à gestão financeira do sindicato, nada passou alheio à pena do legislador da década de 40.

Ultrapassado o exame destas exigências formais, submetia-se o sindicato à Comissão de

Enquadramento Sindical (arts. 570 a 577 da CLT), cuja atribuição era a de velar pela integridade do princípio da unicidade sindical. Para tanto, dispunha de um completo mapeamento sindical, fundamentado em um detalhado “quadro de atividades e profissões” (art. 577 da CLT).

Não existindo mais de um sindicato de igual categoria na mesma base territorial (art. 516) e restando satisfeitas aquelas formalidades, com todas as minúcias inerentes a cada qual, competia ao Ministro do Trabalho reconhecer o sindicato, outorgando-lhe a “carta sindical” (art. 529 da CLT), com o que adquiria, finalmente, o monopólio da representação sindical, passava a desempenhar atividades assistenciais e de colaboração mesmo com o Poder Público (art. 513, *d* e 514 da CLT) e vinculava-se ao Estado por mecanismos de suprimento financeiro, como a contribuição sindical obrigatória (arts. 578 a 593 da CLT), ou de cooptação de dirigentes sindicais, através de nomeação para integrarem a justiça do trabalho, em todas as instâncias, na condição de juizes classistas (arts. 647, 660 a 667, 670 §§ 4.º e 5.º, 684 a 689, 693, *b* e §§ 2.º e 3.º, da CLT).

A tal ponto esse papel de “controle” agigantou e projetou o Ministério do Trabalho perante a sociedade, que curiosa situação se verifica: a própria sociedade festeja as novas prerrogativas sindicais asseguradas pela Constituição de 88 e, ao mesmo tempo, critica o Ministério do Trabalho de omissão no campo das relações coletivas de trabalho, como se a antiga engrenagem de controle não tivesse sido, em grande parte, desmontada pela Constituição...

O preceito da Constituição que assegura a autonomia sindical é de extrema singeleza mas de grande eficácia em relação aos entraves até então vigentes:

“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” (art. 8.º, I).

A frondosa árvore de ingerências estatais na autonomia sindical, cujo objetivo não era outro senão o atrelamento do sindicato ao Estado, foi ceifada, a um só golpe, pelo dispositivo constitucional supratranscrito. Isto provocou um imenso vazio no Título V da Consoli-

dação das Leis do Trabalho, diante da contrariedade à letra e sobretudo aos princípios que decorrem da nova ordem constitucional. Assegurada completa autonomia na formação e na conseqüente aquisição da personalidade jurídica do sindicato, não mais se concebe a presença do Ministério do Trabalho impondo-lhe um estatuto-padrão, determinando-lhe o número de dirigentes, controlando seu processo eleitoral, posicionando-o em determinado “escaninho” do plano de enquadramento sindical etc...

Contudo, uma única ingerência estatal é admitida pela Carta Magna: o registro do sindicato no “órgão competente”. E qual seria esse órgão competente?

Curioso notar que tal questionamento normalmente parte de interlocutores interessados na arrecadação do nefasto *contributo sindical* fascista ou de entidades incapazes de pôr em prática o discurso de valorização da negociação coletiva. Em ambos os casos, o argumento do registro sindical é utilizado como *escudo* para justificar a atitude de abstenção à prática negocial ou à manutenção de uma representatividade meramente formal, fundada numa receita financeira que não resulta da vontade dos representados.

Sempre entendemos que o Ministério do Trabalho havia decaído dessa competência a partir da promulgação da Constituição de 88. Isto porque o registro estava, como visto, indissolúvelmente ligado a um conjunto de intromissões que o Ministério praticava para, ao final, “reconhecer” ou legitimar o sindicato. O registro era um *ato complexo*, cujas etapas, inicial e subseqüentes, estavam contaminadas pela vontade estatal. Logo, não há como se seccionar deste ato uma parte supostamente sã para produzir efeitos, isoladamente, no novo cenário constitucional de respeito à autonomia sindical. O Título V da CLT passou a representar — finalmente! — peça de arqueologia jurídica.

Mas há um outro aspecto fundamental que conduz àquela mesma conclusão. O registro no Ministério do Trabalho está umbilicalmente ligado ao plano de enquadramento sindical. Um não existe sem o outro. Este é pressuposto necessário daquele! A doutrina parece não discrepar quanto à extinção desse verdadeiro mapeamento de sindicatos pelo Estado e da Comissão de Enquadramento Sindical, que o ge-

renciaava, assim como quanto à revogação do art. 577 da CLT por inextrincável incompatibilidade com a Lei Maior.

Salienta Eduardo Gabriel Saad que

“o enquadramento sindical era elaborado pelo Poder Público. O pré-requisito da constituição de um sindicato, patronal ou de empregados, era existir a correspondente categoria naquele enquadramento (...). O art. 8.º da Constituição Federal deitou por terra esse intervencionismo da pasta do Trabalho na estrutura e na dinâmica do sindicalismo pátrio”¹.

Inexistindo o plano de enquadramento sindical, o resguardo da unicidade ficou inviabilizado. Se o Estado não mais dispõe de mecanismos de controle sobre a geografia sindical, a possibilidade de superposição de entidades de classe e, pois, de controvérsia sobre a representação de ambas é quase inevitável. E a respeito dessas controvérsias, já enfatizava Octávio Bueno Magano:

“Antes do advento da Constituição de 1988, inscreviam-se elas nas atribuições da Comissão do Enquadramento Sindical, com recurso para o Ministro do Trabalho (art. 576, § 6.º, da CLT). Agora, porém, já não há mais como sustentar a validade de tal solução porque o artigo 8.º, I, da Constituição proíbe qualquer interferência do Poder Público na organização sindical”².

Em síntese, o Ministério do Trabalho não é o órgão competente para efetivar o registro de sindicatos porque:

a) o registro concessivo da carta sindical não sobrevive se escoimado do feixe de atos iminentes e impregnados de intromissões estatais;

b) a insubsistência dos escaninhos do vestuário enquadramento sindical retira o suporte e cria uma impossibilidade fática para o registro; e

c) o Ministério não pode arbitrar qualquer conflito de representatividade entre sindicatos.

Diante da inexistência da regra especial da CLT, derogada que foi pela nova Constituição, prevalece a regra geral de registro dos atos

constitutivos das demais pessoas jurídicas, isto é, a Lei n.º 6.015, de 31.12.73, que instituiu o registro civil das pessoas jurídicas.

J. Cretella Jr. é enfático ao afirmar que

“o legislador constituinte quer ‘o registro do sindicato no órgão competente’, mas não indica qual seja esse órgão. Não há a menor dúvida de que se trata do Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, tão-só, e em nenhum outro mais, sendo, assim, inócuo e inoperante, mesmo ilegal o registro em Delegacias do Trabalho e no Ministério do Trabalho”³.

Não foi por outra razão que o Ministério do Trabalho, através de sucessivos atos, sendo o mais recente a Instrução Normativa n.º 1, de 27.8.91, deixou claro que o órgão de classe poderia compor o “Arquivo das Entidades Sindicais Brasileiras”, após o registro constitutivo do sindicato em cartório. Este arquivo representa mero *cadastro* dos sindicatos existentes, que em hipótese alguma pode ser confundido com procedimento tendente a conferir personalidade jurídica à entidade para a prática de atos da vida sindical. Esta personalidade emerge como decorrência lógica e direta do registro do sindicato em cartório.

Aliás, o Decreto n.º 509, de 24.4.92, foi de meridiana clareza ao delinear o papel do Ministério do Trabalho e da Administração na hipótese de criação de sindicatos, *verbis*:

“organizar e manter atualizado o cadastro das entidades sindicais representativas de trabalhadores e empregadores, vedada a prática de qualquer ato que implique concessão ou retirada da personalidade jurídica dessas entidades” (art. 13, inciso I — grifamos).

Além de constituir um cadastro, permanentemente atualizado, o Arquivo no Ministério do Trabalho tem por objetivo dar, em âmbito nacional, *publicidade* à possível superposição de sindicatos, por categorias e bases territoriais, para que eles próprios, querendo, busquem diretamente o consenso quanto às suas representações ou, permanecendo *inconciliáveis*, recorram ao Judiciário para que este dirima a controvérsia.

Dessa forma, está rigorosamente ajustada à Constituição a política ministerial, prevista

¹ In *CLT Comentada*, LTr, 25.ª ed., 1992, p. 359.

² In *Política do Trabalho*, LTr, 1992, p. 184.

³ In *Comentários à Constituição de 1988*, v. II, Forense, 2.ª ed., 1991, p. 1046.

no referido Decreto n.º 509/92, de “não interferência na autonomia sindical, notadamente em questões de representatividade” (art. 11, I).

Considerando que o Ministério do Trabalho não mais realiza o controle da unicidade, reconhecendo sindicatos, a Confederação Nacional do Comércio (patronal) assumiu essa atribuição em relação a seu âmbito de representatividade, ao publicar a Resolução n.º 2, de 18.11.91, que “regulamenta o Registro e o Enquadramento Sindical no Sistema Confederativo da Representação Sindical do Comércio — Sicomércio”. Sem entrar no mérito dos critérios para tanto estabelecidos por aquela Confederação, temos que este passo inovador constitui importante sinal no sentido de que o *sindicato começa a sair da cômoda inércia* que a tutela estatal provocou e a caminhar rumo à auto-regulamentação.

Mas aqui cumpre indagar: tendo em vista que o registro em cartório pode conferir personalidade jurídica a mais de um sindicato de igual categoria, qual, então, o sentido da unicidade sindical, constitucionalmente prevista?

Em nosso entender, ocorre aqui o fenômeno do *deslizamento*: o instituto concebido para atingir determinado fim tem redirecionada sua trajetória pela realidade social para alcançar novo destino, tudo coerentemente com o cenário remodelado.

Ora, é cediço que a Constituição de 88 valorizou sobremaneira a negociação coletiva de trabalho, sabidamente o método democrático mais eficaz de composição dos conflitos trabalhistas. De outra parte, os sindicatos têm a sua existência explicada pelo exercício da negociação coletiva.

A conjugação desses dois fatores dá ao intérprete o conteúdo lógico e consentâneo com a realidade que conforma aquela diretriz constitucional: a unicidade passou a ter em mira a *finalidade* do sindicato, não mais sua existência jurídica. Logo, a unicidade só pode ser invocada para o e quando do exercício da negociação coletiva. Temos, pois, que a representação dos trabalhadores na negociação coletiva será enfeixada em um único sindicato da categoria — o mais representativo —, nada impedindo que outras entidades existam e que busquem, conquistando o respaldo da categoria, a posição de novo protagonista na próxima negociação coletiva.

2.2. Liberdade coletiva

No que concerne à liberdade coletiva, seus lineamentos estão assim postos na Constituição, apesar de o *caput* do artigo dizer que “é livre a associação profissional ou a sindical”:

“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” (art. 8.º, II, da CF).

Observa-se que a Constituição internalizou contradições de difícil manejo. A primeira delas é a de conjugar o princípio da liberdade sindical, que enseja tanto a organização plural quanto a unitária, desde que volitiva, com o sindicato único por força de lei, inadmitindo, por conseqüência, a pluralidade como uma das expressões da liberdade associativa.

Além de a liberdade sindical implicar, para a coletividade de trabalhadores, o direito de organizar sindicatos, e na quantidade que o desejarem, o modelo brasileiro evidencia a segunda contradição ao estabelecer o corte organizativo por “categoria” e a divisão desta por “base territorial”.

Entendemos que a primeira contradição só pode ser resolvida através de uma interpretação sistemática da Constituição, abandonando-se a interpretação literal, sabidamente o método exegético de maior falibilidade. Esta compatibilização há que se dar tanto internamente no próprio art. 8.º da CF quanto externamente entre os diversos dispositivos constitucionais.

Internamente, não se pode tratar do princípio da unicidade dissociado da autonomia sindical, dada a interpretação dos dispositivos constitucionais que os regulam, e conformam o sistema sindical.

Já está visto que o registro de sindicatos não pode ocorrer no Ministério do Trabalho. Está ele impedido de praticar o ato complexo, preche de interferências, que redundava na outorga da Carta Sindical. E mais. Sem o Plano de Enquadramento Sindical, flagrantemente incompatível com a Lei Maior, há mesmo a impossibilidade material de realizar o controle sindical para que apenas um seja o “donatário” da categoria. Logo, a restrição que a unicidade acarreta não pode ser considerada so-

bre a existência em si do sindicato e sim sobre a sua finalidade. Vale dizer, pode haver vários sindicatos que representem o mesmo universo de trabalhadores na mesma base territorial. Todos são sindicatos com existência jurídica válida. Todavia, como a representação da categoria é unitária, por disposição constitucional, no ato da negociação coletiva só um deles poderá vocalizar os anseios daquele mesmo universo de trabalhadores.

Externamente, a interpretação sistemática da Constituição não pode esvaziar de sentido a liberdade sindical realçada no *caput* do art. 8.º ante o princípio do *pluralismo*, consagrado no preâmbulo da própria Carta Magna e em seu art. 1.º, inciso V. As normas introdutórias da Lei Maior, verdadeiras palavras de ordem constitucionais, têm a missão essencial de lançar alicerces, diretrizes, bens e valores da organização nacional. Servem também para iluminar o intérprete sobre a aplicação mais próxima da almejada para as disposições específicas, subseqüentes, quando dúvidas assaltem-lhe o espírito, turvando sua exata compreensão. A opção do legislador constituinte pelo sistema pluralista, em oposição ao monista, é de incomodativa clareza. De modo que a dúvida decorrente do alcance do monismo inserto no art. 8.º, inciso II, da CF, se pertinente à existência do sindicato ou ao desempenho de sua função, há que ser solvida pela forma que prestigie a concepção mais aberta. E esta é a que admite possível a existência de mais de um sindicato de classe e atribui a apenas um deles, já que a norma o exige, a representatividade concentrada dos trabalhadores tão-só no ato da negociação coletiva. Como acertadamente destaca Celso Ribeiro Bastos, ao comentar o art. 1.º, V, da CF:

“Por pluralismo político não se deve entender tão-somente a multiplicidade de partidos políticos. Há de se entender também o pluralismo dos sindicatos, das igrejas, das escolas e das universidades, das empresas, das organizações culturais e, enfim, de todas aquelas organizações que podem ser sempre de interesses específicos dentro do Estado e conseqüentemente servir para opor-se-lhe e controlá-lo.”⁴

Reforça esta posição o fato de a própria

⁴ In *Comentários à Constituição do Brasil*, Ed. Saraiva, 1988, v. I, p. 426.

Constituição já admitir a possibilidade do pluralismo sindical ao assegurar, para o servidor da administração direta, autárquica e fundacional, a plena liberdade associativa (art. 37, inciso VI).

Por fim, a referida interpretação sistemática não pode ficar insensível à ênfase dispensada pela Lei Fundamental à negociação coletiva, por variadas referências, nem pode olvidar a inegável ampliação do direito de greve, instrumento de inegável importância no estabelecimento da adequada correlação de forças para que a negociação coletiva produza condições de trabalho mais consentâneas com as necessidades dos trabalhadores e com a capacidade operacional da empresa.

Essas mudanças profundas nas principais peças do cenário das relações coletivas de trabalho têm um significado que o operador do direito não pode deixar de captar. E repercutem também fortemente sobre a organização sindical que não permanecerá inerte, como se nada houvesse mudado.

Há que se romper com a noção sociológica de *resistência à mudança*, sepultando, definitivamente, concepções e práticas cartoriais de antanho. Só então teremos içado velas rumo à modernidade também na organização sindical, que ora passa por nítido momento de transição, pugnando contra formalismos que não encontram guarida nem na nova perspectiva constitucional nem entre os autênticos interlocutores sociais.

Relativamente à segunda contradição, temos que a liberdade sindical consagrada na Convenção n.º 87, da OIT, só estará internamente assinalada conforme a legislação infraconstitucional conceitue o que seja “categoria profissional ou econômica”. Esta alocação genérica não implica, por si só, restrição ao direito de trabalhadores e empregadores de “como” se organizarem. A expressão não obsta, por exemplo, a que os trabalhadores se associem por empresa, por profissão, por ideologia etc. Esta restrição poderá revelar-se dependendo do conteúdo com que a lei vier a preenchê-la.

A Consolidação das Leis do Trabalho, cujo art. 511 foi recepcionado pela Constituição de 88, fixa o seguinte conceito de categoria econômica, constituída por empregadores, e de categoria profissional, integrada por empregados:

“§ 1.º - A solidariedade de interes-

ses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2.º - A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.”

E para delimitar as fronteiras das diversas categorias, as quais compunham o minudente “quadro de atividades e profissões” — já derogado —, esclarece a CLT que:

“Os limites de identidade, similaridade ou conexidade fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural” (art. 511, § 4.º).

Como tivemos oportunidade de ressaltar, “dentro da organização sindical brasileira, para cada categoria econômica (patronal) corresponde uma categoria profissional (trabalhadores), ambas elencadas por geminação em quadro anexo à CLT (art. 577). Em face dessa paridade, dispõe a lei que a categoria econômica a que pertence a empresa é o indicador para que se proceda ao enquadramento do empregado no sindicato da respectiva categoria profissional (art. 511, § 2.º, da CLT)”⁵.

Dentro da categoria profissional, a CLT previu uma forma especial de grupamento, chamada de categoria profissional diferenciada. Compõem-na profissionais com formação superior e os trabalhadores cujo ofício lhes imprime uma característica uniforme, não modificável em qualquer das atividades econômicas. É o caso, por exemplo, do motorista. Suas necessidades, em relação ao trabalho desenvolvido, são as mesmas quer trabalhe numa indústria, quer trabalhe num banco ou no comércio. Na elocução da CLT,

“Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exercem profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional

especial ou em consequência de condições de vida singulares” (art. 511, § 3.º).

O enquadramento dos trabalhadores integrantes dessa categoria diferenciada, como já o dissemos, é “independente do campo de atuação econômico do empregador, mas pressupõe que o empregado efetivamente desempenhe na empresa atividade pertinente às citadas categorias”⁶.

Diante do exposto, indubitosa é a conclusão de que não há liberdade sindical para os trabalhadores e empregadores se organizarem da forma que melhor consulte a seus interesses, eis que o conceito de categoria, com o delineamento que ainda vige, impõe-lhes inegável restrição. Categoria é somente aquilo que a lei diz que é. Logo, não há espaço para que a vontade coletiva molde e dê conteúdo à categoria.

As categorias econômicas e profissionais submetem-se também ao princípio geográfico da “base territorial”. Ao prevê-la, a Constituição especifica que ela

“...será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município” (art. 8.º, II).

Dois são os momentos do dispositivo constitucional em relação à vontade dos atores sociais: um de respeito, ao delegar-lhe a definição do âmbito, e outro de restrição, consistente em que o âmbito de ação do sindicato não poderá ser inferior à área do Município. Com isso, fica inviabilizado o sindicato por empresa, caso os trabalhadores desejassem criá-lo. Há, no caso, uma limitação, ainda que parcial, à liberdade coletiva ou de grupo.

Em recente seminário interno, realizado no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, intitulado “Rumos do Sindicalismo”, questionamos o conteúdo da chamada unicidade sindical, levantando os seguintes dados, *verbis*:

“Recebi um número e fiquei realmente espantado com a tal ‘unidade sindical’ (obs.: aspas do orador). Temos, ao todo, 10.180 sindicatos registrados antes da Constituição Federal — até 4 de outubro de 1988 —, envolvendo trabalhadores urbanos e rurais.

⁵ In “Estabilidade Provisória do Dirigente Sindical”, no *Suplemento Trabalhista* n.º 82/83, Ed. LTr, pp. 313/314.

⁶ Idem, nota 5.

A partir da nova Constituição, quando se instituiu o Arquivo das Entidades Sindicais Brasileiras, temos, em números redondos, mais dois mil pedidos de registros de entidades sindicais!

Então, a unicidade sindical de que estamos falando possui, hoje, 12 mil sindicatos! É espantoso e contraditório terminologicamente... Seria essa realmente a unidade sindical que se pretendeu?

Seria essa a unidade sindical que nós pretendemos numa visão prospectiva, já que o tema deste seminário é *Rumos do Sindicalismo*⁷?

Verifica-se que, sob o rótulo da unicidade, o que existe é uma autêntica pluralidade, a qual, por sua vez, não resulta da vontade dos trabalhadores, mas de imposição legislativa. Logo, o banimento da unicidade ditada por lei não deverá acarretar maior pulverização sindical do que a já existente. Em tese, até pode ocorrer. Só que o panorama sindical está de tal forma matizado que será muito difícil sua maior atomização. A tendência é, portanto, de enxugamento de entidades, processo que tende a ser tão mais rápido quanto mais representativos os sindicatos se tornarem, sobretudo com a extinção da contribuição sindical obrigatória.

Sobre esse panorama sindical horizontal, seccionado pelo conceito rígido de categoria e pela delimitação geográfica da base territorial, a lei constrói verticalmente uma estrutura que tem no sindicato o seu órgão de base. Segue-se a federação, como a entidade de grau intermediário, culminando com a confederação, na cúpula.

Ocorre que essa hierarquização não conduz a um ápice, a um só vértice, ou à possibilidade de que tal pudesse existir. A CLT, no seu art. 535, estabelece, nominando taxativamente, as várias cumeeiras para o prédio da organização sindical. E sendo a confederação a entidade de maior hierarquia do sistema — “sistema confederativo da representação sindical”, conforme o inciso IV, do art. 8.º, da CF —, as centrais não encontram espaço jurídico para, formalmente, desempenharem a representatividade em *lay out* sindical.

Contudo, mesmo diante desse rígido siste-

ma, as 5 centrais sindicais existentes souberam abrir, de fato, seu próprio espaço, consolidando-o e impondo-se à organização formal, à sociedade e aos poderes constituídos. Exemplo disso é a Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que prevê a composição tripartite do seu Conselho Curador. Os três representantes dos trabalhadores são “indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais e nomeados pelo Ministro do Trabalho e da Previdência Social” (art. 3.º, § 3.º, da Lei n.º 8.036/90).

O mesmo se passa com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que gere os recursos do seguro-desemprego (Lei n.º 7.998, de 11.1.90, art. 18), com o Conselho Nacional de Previdência Social (Lei n.º 8.213, de 24.7.91, art. 3.º, § 2.º), com o Conselho Nacional de Seguridade Social (Lei n.º 8.212, de 24.7.91, art. 6.º, § 4.º), e com o Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador (Lei n.º 8.212, art. 65).

É de se notar que as lideranças sindicais tradicionais, que hoje se encontram na administração das confederações, basicamente começam a mesclar-se com os chamados dirigentes de vanguarda das centrais, exercendo também cargos diretivos nestas. Trata-se, claramente, de um credenciamento, implícito, de um reconhecimento da representatividade das centrais sindicais por via oblíqua, mas autônoma. E esse fato não pode passar despercebido, pois facilita o processo de assimilação das centrais pela estrutura sindical formal, dando consequência a uma sinalização, favorável às centrais, oriunda da sociedade dos poderes constituídos.

Dessa forma, a organização sindical brasileira passa por um momento de transição, possibilitado pela Constituição de 88, ao estabelecer um modelo sindical com componentes contraditórios.

O princípio da unicidade oriundo da *Carta del Lavoro*, absorvida pela CLT, evidencia fraturas provocadas pela existência das centrais no ápice e pela pluralidade de sindicatos na base, devido à controvérsia sobre o seu registro constitutivo, como examinado.

Encontramo-nos, pois, nos umbrais de uma nova organização sindical. O art. 8.º, inciso II, da Constituição agoniza e choca-se com a realidade atual. Melhor seria, sem dúvida, revogá-lo integralmente. Enquanto isto não ocor-

⁷ In “Seminários MTPS n.º 3”, *Rumos do Sindicalismo*, 1991, Ed. MTPS, pp. 45/47.

re, está visto que sua leitura não comporta apenas a assimilação daquele modelo corporativista e autoritário, cuja matriz está exaurida. É possível interpretá-lo de forma que não afaste a organização sindical do ideal de liberdade sindical. Qualquer destas duas vias nos permitirá assistir a um verdadeiro enxugamento nas entidades de base, pois os sindicatos cuja existência se explica apenas pela arrecadação da contribuição sindical compulsória sucumbirão definitivamente frente a quem desempenha, de forma efetiva, a representação dos trabalhadores. Essa verdadeira oxigenação sindical, aliada a uma eficaz ação coordenadora das centrais, fará com que o sistema se harmonize com sua própria dimensão e importância.

2.3. *Liberdade individual*

A liberdade sindical individual consiste no direito de escolha a ser exercitado pelo trabalhador de filiar-se, permanecer filiado e desfiliar-se do sindicato de sua predileção.

Ainda aqui continuamos trilhando o caminho interpretativo de que a unicidade não resulta na proibição de constituição de mais de um sindicato, mas sim de que haja mais de um sindicato representando o mesmo universo de trabalhadores, hoje contidos dentro do conceito de categoria.

Dito isto e tendo em vista as características próprias da legislação vigente, impõe-se fazer um traço distintivo entre o direito de filiação do trabalhador ao sindicato e o direito de ser representado pelo sindicato, uma vez que importantes conseqüências jurídicas resultam de cada qual.

Estabelece a Constituição que a entidade de classe desempenha atribuição "representativa de categoria profissional ou econômica" (art. 8.º, II), dentro de certos limites geográficos (base territorial). Exatamente porque o sistema sindical vigente é o da unicidade obrigatória, basta o empregado integrar uma categoria profissional — ou o empregador integrar uma categoria econômica — para que o sindicato respectivo, detentor da maior representatividade, automaticamente atue em seu nome na negociação coletiva, ainda que filiado ao sindicato de menor representatividade da mesma categoria — isso considerando o atual sistema de categorias.

Por outras palavras, dentro da nossa linha de entendimento, a faculdade do trabalhador de escolher o sindicato a que se filiara, frente

ao pluralismo sindical de fato, não determina que sua representação se fará, no ato da negociação coletiva, pelo sindicato a que se filiou, mas sim por aquele que detiver a maior representatividade da categoria profissional na qual vier a ser enquadrado.

O monopólio da representação do trabalhador, com o conceito atualmente em vigor, nada tem a ver com a sua livre deliberação. Aquela não resulta desta. Resulta, isto sim, de reserva legal que atribui titularidade a um sindicato para exercer representação sobre toda uma categoria, individualizada, que o trabalhador passa a compor, ainda que dentro dela exista mais de um sindicato.

A filiação de trabalhadores ao sindicato será, assim, o ato determinante do grau de representatividade daquele órgão de classe, que o habilitará a disputar a representatividade da categoria quando da próxima negociação coletiva.

Desta forma, a garantia constitucional de que

"ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato" (art. 8.º, V)

há de ser entendida de forma restritiva, posto que indissociável do princípio da unicidade sindical, ainda que tomado apenas com o sentido que sustentamos, isto é, não inibidor da existência de mais de um sindicato dentro da mesma categoria e base territorial.

A liberdade sindical negativa, isto é, o direito de não filiação ou de desfiliação, encontra-se limitada pelos mesmos condicionamentos acima examinados.

Não reduzimos, pois, o conteúdo do direito individual de sindicalização ao mero associativismo com o objetivo de habilitar o filiado à prática de atos internamente ao sindicato. Externamente, conseqüência alguma teria esse ato, já que supostamente a unicidade obstará a possibilidade da existência jurídica de outro sindicato. Para os que assim entendem, a representação decorre de mandamento legal que submete o trabalhador automaticamente a uma única e exclusiva guarda sindical, deseje-a ou não.

Reconhecemos que são muito limitados os efeitos do ato de filiação mesmo na linha de entendimento que adotamos. Isto porque à filiação não se seguiria a aplicação das condições de trabalho avençadas pelo sindicato pe-

rante o qual a filiação ocorreu. A unicidade negocial, resultante do ordenamento em vigor, tolhe esta possibilidade. Só um sindicato pode negociar pela categoria. Mas isto não impede que o espírito de sindicalização seja reforçado e, através dele, mantida saudável concorrência entre dois ou mais sindicatos na representação do trabalhador na negociação coletiva.

Mesmo assim, temos que a dimensão individual da liberdade sindical não se compartibiliza com o ordenamento jurídico vigente.

Restam, contudo, dois aspectos a contemplar no plano da liberdade individual: a contribuição sindical compulsória e a questão da igualdade ou não de tratamento entre o filiado e o não-filiado ao sindicato.

A contribuição sindical obrigatória, verdadeiro cancro da estrutura classista brasileira, é uma violação frontal à liberdade sindical. O exercício pelo trabalhador do direito de escolha de uma entidade sindical para representá-lo implica adesão à contribuição fixada em seu estatuto ou em deliberação assemblear, mas sempre resulta de manifestação da vontade, ainda que tácita.

Relativamente aos efeitos da representação legal, não pode haver tratamento diferenciado entre ambos, na medida em que o produto dessa representação aplica-se uniformemente à categoria e esta, por sua vez, compõe-se de associados e não-associados dentro de uma mesma esfera ocupacional (profissão ou ofício).

No que concerne à ação sindical, com vistas ao adensamento dos quadros associativos, tem sido prática freqüente, em negociações coletivas, o estabelecimento de taxa assistencial diferenciada, mais onerosa para o trabalhador não-filiado.

Tal procedimento contraria a liberdade sindical negativa ao pretender sancionar, através de pena de natureza pecuniária, o trabalhador que não quer exercitar o direito de filiação ao sindicato que, no momento, detém a representação da categoria. Não se trata de isentar o trabalhador não-associado de qualquer contribuição para o sindicato, pois que usufrui, como integrante da categoria, das conquistas por este obtidas na negociação coletiva. Trata-se, isto sim, de impedir a prática de discriminação contra quem não deseja participar da vida associativa daquele sindicato, por já participar, ou não, de outro, embora esteja vinculado aos atos que este realiza em nome da categoria.

Galba José dos Santos comunga desse mesmo entendimento ao ressaltar que

“não poderá a assembléia do sindicato decidir por um percentual diferenciado para os trabalhadores não-associados da categoria. Tal conduta violaria o princípio da liberdade de sindicalização, expressamente inscrito no art. 8.º, inciso V, da Constituição Federal, particularizando uma garantia que é geral e pertinente a qualquer tipo de associação (art. 5.º, inciso XX/CF). Assim, é direito individual inalienável o de coligar-se, ou não, com outras pessoas para fins associativos. E, uma vez associado, pode o indivíduo, sem restrição de qualquer natureza, retirar-se da entidade. É ilícita, portanto, qualquer atitude que vise a restringir ou constringer a liberdade do trabalhador por ser este sindicalizado, ou por não ser, inviabilizando-se qualquer forma de discriminação quanto à contribuição sindical decidida na assembléia do sindicato”⁸.

3. Conclusões

Destas considerações podemos extrair, em síntese, as seguintes conclusões:

a) a Constituição Federal de 1988 é a principal fonte de regulamentação das relações coletivas de trabalho. Nela residem obstáculos à plena consagração do princípio da liberdade sindical, notadamente nas esferas da liberdade coletiva e individual de sindicalização;

b) a adoção plena do princípio da liberdade sindical pressupõe a revogação integral do inciso II, do art. 8.º da CF, assim como da parte final de seu inciso IV e acarreta, necessariamente, a supressão da representação classista da justiça do trabalho;

c) a liberdade sindical se faz presente na Carta em vigor apenas na parte em que consagra o regime da autonomia sindical (art. 8.º, I, da CF);

d) a única ingerência estatal admitida na autonomia sindical é o registro do sindicato no “órgão competente”, o qual não mais pode ser considerado o Ministério do Trabalho, seja porque o registro anterior era um ato complexo recheado de interferências do Estado, seja

⁸ In “Contribuições Sindicais Obreiras na Constituição Federal”, no Livro em homenagem a Arnaldo Sussekind, *Relações Coletivas de Trabalho*, LTr, 1989, p. 352

porque a ausência do plano de enquadramento sindical gera uma impossibilidade real de controle da unicidade em relação à criação de sindicatos;

e) a regulamentação das atividades sindicais no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, associa os regimes autônomo e heterônomo, tendente a priorizar aquele, notadamente no campo da negociação coletiva e do direito de greve. Antes deste marco constitucional, a intervenção estatal na atuação dos protagonistas sociais era intensa, de feição nitidamente limitativa e com a finalidade espe-

cífica de fracionar ao máximo o movimento sindical (art. 511, 512, 516, 518 e 570 da CLT);

f) as centrais sindicais, não obstante a rigidez da organização formal, conquistaram definitivamente seu espaço de legítimos interlocutores sociais perante a sociedade, os poderes constituídos e ritmo mais lento, a própria estrutura formal, embora esta última conquista ainda não esteja consolidada totalmente. Este fato, aliado à verdadeira pluralidade sindical de base, que ocorre de fato, nos dão a certeza de que o momento presente é de transição para uma nova organização sindical, mais ventilada e representativa.