

ENTIDADES SINDICAIS DE GRAU SUPERIOR: CRITÉRIOS E LIMITES DA UNICIDADE SINDICAL

Luiz Philippe Vieira de Mello Filho¹

Renata Queiroz Dutra²

Sumário: 1. *Introdução*. 2. *Entre liberdade e unicidade: os paradoxos do texto constitucional*. 3. *Unicidade sindical e entidades sindicais de grau superior: jurisprudência em transformação*. 4. *Considerações finais. Referências*.

1. Introdução

A Lei nº 13.467/2017, intitulada “Reforma trabalhista”, trouxe para a ordem jurídica polêmicas e controversas inovações, cuja constitucionalidade e convencionalidade devem ser detidamente aferidas por aqueles e aquelas que vivenciam, pensam e aplicam o direito.

As luzes lançadas sobre as negociações coletivas, que passam a ter funções diversas no ordenamento jurídico³, e, em alguma medida, a retirada da obrigatoriedade da contribuição sindical – desobrigação cujos fundamentos e ausência de mediações sociais são questionáveis – renovam o imprescindível debate sobre a liberdade sindical no país.

Nesse artigo, e na esteira dos silêncios eloquentes da reforma trabalhista, busca-se debater os limites à aplicação do princípio da unicidade sindical às entidades sindicais de grau superior, considerando a tensão constitucional entre os postulados da liberdade sindical e da unicidade sindical.

A existência de vetores contraditórios no texto constitucional, que, de um lado, aponta para a não intervenção do Estado nas instituições sindicais e para o fomento do pluralismo político e da representatividade democrática, e, de outro,

¹ Ministro do Tribunal Superior do Trabalho.

² Doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Professora Adjunta de Legislação Social e Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

³ Consultar: SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. *Relações coletivas de trabalho: configurações institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2008; DUTRA, Renata Queiroz. *Entre a normatização estatal e a negociação coletiva: os desafios da proteção social ao trabalho*. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 82, p. 272-301, 2017.

institui obrigatoriamente a unicidade sindical por base territorial, é conflito que se coloca tradicionalmente, entre as entidades sindicais de base.

Entretanto, o debate se modifica quando a questão alcança as entidades sindicais de grau superior – as Federações e Confederações – uma vez que a base territorial das referidas entidades é composta justamente pelas agremiações sindicais que compõem o ente federativo e confederativo, abrindo margem para uma maior densificação do princípio da liberdade sindical, sem que haja assim conflito de bases territoriais entre entes sindicais que convivem.

A metodologia desse breve ensaio consistirá em revisão bibliográfica empreendida por meio de diálogo das fontes, no qual o direito do trabalho será lido e pensado a partir da hermenêutica constitucional.

2. Entre liberdade e unicidade: os paradoxos do texto constitucional

A questão debatida se reporta à originária tensão revelada na Constituição de 1988 entre a garantia da liberdade sindical e a regra da unicidade.

Está posto no art. 8º da Constituição Federal:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, **na mesma base territorial**, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

Identificada como um movimento constitucional contraditório em relação ao Direito Coletivo do Trabalho, a Constituição de 1988, ao tempo em que avança no sentido de afastar o controle estatal dos sindicatos e assegurar expressamente a liberdade sindical enquanto garantia fundamental, preservou estruturas já integrantes da nossa dinâmica sindical infraconstitucional que se mostram, *a priori*, incompatíveis com a plenitude da liberdade sindical, como é o

caso da contribuição sindical obrigatória e da unidade sindical, submetida ao controle pelo Ministério do Trabalho e Emprego⁴. Nesse sentido:

Com a Constituição de 1988, todavia, a contradição tornou-se evidente, na medida em que a liberdade e a unicidade constam agora do mesmo texto. Além disso, o inciso I do art. 8º veda a interferência e a intervenção do Poder Público na organização sindical – o que, se não houvesse a unicidade prevista no inciso II do mesmo dispositivo, seria um bom argumento em favor da não recepção do art. 516 da CLT. Não obstante, foi apenas com essa última Carta que a liberdade sindical e os direitos trabalhistas deixaram de ser previstos no título destinado à ordem econômica e social e passaram a figurar expressamente como direitos e garantias fundamentais⁵.

Como observa Ricardo Machado Lourenço Filho, os debates da Constituinte de 1988 já demonstram a tensão entre as noções de liberdade e unicidade, como se tais postulados fossem incompatíveis em essência: parte significativa do movimento sindical e a maioria dos constituintes defendeu a persistência da unicidade por temer a fragmentação e a pluralidade sindical fragilizadoras do coletivo dos trabalhadores, sem observar a rica possibilidade de construção da unidade sindical a partir da premissa da liberdade. Nesse sentido, as palavras do autor:

Partindo dessas premissas vê-se o quanto há de inadequado em se utilizar uma distinção simplificadora do tipo “amigo/inimigo” para rejeitar o pluralismo – também aqui construções causais parecem contribuir para o obscurecimento da realidade. Em outras palavras, é a própria liberdade sindical, apreendida como uma dimensão do direito de autodeterminação individual, que é colocada em jogo quando se rejeita aos trabalhadores (e também aos empregadores) o direito à diferença e, portanto, à pluralidade. A unidade – desejada pelos defensores da unicidade – não pode ser imposta sob o pretexto de necessidade de proteção e, por conseguinte, de união contra o inimigo comum. As condições para essa construção perpassam, num plano mais amplo, a efetiva garantia na Constituição da liberdade sindical como direito fundamental. A questão estava, portanto, mal colocada nas discussões constituintes sobre organização sindical e isso por duas razões. A primeira delas é a de que não se trata apenas de decidir entre unicidade ou pluralidade. Vale dizer, a unicidade não se opõe (apenas) à pluralidade, mas principalmente, afronta a própria liberdade sindical, ao negar aos empregadores e trabalhadores um

⁴ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2017.

⁵ LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011, pp. 119.

relevante aspecto da sua capacidade de autodeterminação. A segunda razão – como veremos adiante – diz respeito ao sujeito competente para decidir (não entre unicidade e pluralidade, mas entre unidade e pluralidade)⁶.

Em verdade, o comando constitucional contraditório, que remete os intérpretes da Constituição à difícil tarefa de compatibilização dos postulados, se deveu a demandas sociais concomitantes no sentido de assegurar a liberdade de autodeterminação dos sindicatos e trabalhadores, sem, ao mesmo tempo, fragiliza-los diante dos empregadores, como o pluralismo sindical supostamente faria.

Essa leitura recebe uma análise crítica por parte de Lourenço Filho, que demonstra que, se de um lado, a imposição da unicidade acaba por limitar o conteúdo jurídico da liberdade sindical, por outro, assegurar a liberdade não necessariamente acarreta a pluralidade de sindicatos, mas pode convergir para a unidade sindical, a partir de escolhas políticas autônomas dos titulares da decisão agremiativa, ou seja, os próprios trabalhadores, respeitados enquanto sujeitos de suas próprias experiências políticas, na vivência cidadã do Estado Democrático de Direito:

Permanece problemática, entretanto, uma situação em que, ao lado da afirmação de uma liberdade, propõe-se medidas ou regras que, em última análise, acabam por negar essa mesma liberdade. É o que ocorre com o texto constitucional elaborado pela Constituinte de 1987/1988, o qual, no início do seu art. 8º, dispõe ser “livre a associação profissional e sindical” para, logo em seguida – no inciso II daquele preceito –, dizer que “é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa da categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial...”. O exame dessa questão, vinculada, ainda, à garantia de direitos fundamentais e da liberdade sindical, perpassa a própria definição (sempre aberta) da identidade constitucional em um Estado Democrático de Direito, como afirmado no art. 1º daquela Carta. Em termos práticos, situando-se de novo no campo sindical, podemos colocar a seguinte pergunta: tendo aquele paradigma como pano de fundo, a quem compete decidir entre unicidade e pluralidade? Esta é, pois, a segunda razão pela qual a questão entre unicidade e pluralidade estava mal colocada: se o que se pretende afirmar e consolidar é um Estado Democrático de Direito, em que é reconhecida voz ao cidadão e garantido o direito de participação nos debates da vida pública, aquela

⁶ LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011, pp. 121-122.

decisão não pode competir a outra pessoa que não aos próprios trabalhadores e empregadores, no exercício da liberdade sindical positivada como direito fundamental. O reconhecimento daquela competência decisória, principalmente no caso dos trabalhadores, significa afastar a tutela paternalista e admiti-los plenamente como cidadãos (e não meros “hipossuficientes”), titulares de direitos e liberdades nas esferas privada e pública, com todas as consequências, riscos e implicações correspondentes⁷.

Assentadas essas premissas teóricas, é a partir da concretude do texto Constitucional e das escolhas – ainda que contraditórias – ali assentadas que se dirime a questão.

Não se pode perder de vista que, ao lado de uma escolha política a respeito da estrutura sindical – a unicidade –, a Constituição assenta um Direito fundamental – a liberdade sindical – e que, se esses dois postulados colidem, deve-se, sem desrespeitar os comandos constitucionais, construir exegese no sentido de contemplar os ditames estruturais arquitetados pela Constituição para os sindicatos, com a menor restrição possível aos direitos fundamentais ora tangenciados.

Também não sobeja destacar que a liberdade sindical, em detrimento da regra organizativa da unicidade sindical, foi assentada como direito humano fundamental pela Organização Internacional do Trabalho (Convenções nº 87 e 98 - a primeira não ratificada pelo Estado Brasileiro) e também pelo Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ao qual o Brasil adere inteiramente e que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tem *status* supralegal (HC 87.585).

Do referido pacto extrai-se “o direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formarem ou de se filiarem às organizações sindicais internacionais”, com plena liberdade.

O desafio hermenêutico consiste, portanto, em reconhecer a densidade e a efetividade da liberdade sindical, na amplitude assegurada pela Constituição e pelos documentos internacionais de proteção, respeitando os ditames infraconstitucionais que regem a estrutura sindical, que também devem ser lidos e interpretados à luz da própria Constituição, das normas internacionais cuja

⁷ LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011, pp. 123-124.

hierarquia os supera e, ainda, considerando as constantes alterações do mundo do trabalho e a complexidade das relações sociais contemporâneas.

3. Unicidade sindical e entidades sindicais de grau superior

A Corte Constitucional Brasileira já reconheceu que a unicidade convive com a garantia da liberdade sindical e que esta se aplica também às entidades sindicais de grau superior, como Federações e Confederações.

No entanto, da jurisprudência do próprio STF se extrai a possibilidade de desmembramento e criação de mais de uma Confederação, se atendido o princípio da especialidade:

REPRESENTAÇÃO SINDICAL. TRABALHADORES EM POSTOS DE SERVIÇO DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO (“FRENTISTAS”). ORGANIZAÇÃO EM ENTIDADE PRÓPRIA, DESMEMBRADA DA REPRESENTATIVA DA CATEGORIA DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO DE MINÉRIOS E DERIVATIVOS DE PETRÓLEO. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE SINDICAL. Improcedência da alegação, posto que a novel entidade representa categoria específica que, até então, se achava englobada pela dos empregados congregados nos sindicatos filiados à Federação Nacional dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo, hipótese em que o desmembramento, contrariamente ao sustentado no acórdão recorrido, constituía a vocação natural de cada classe de empregados, de per si, havendo sido exercida pelos “frentistas”, no exercício da liberdade sindical, consagrada no art. 8º, II, da Constituição. Recurso conhecido e provido (RE 202.097-4; Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 04/08/2000).

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 eclética, hipótese em que estava fada ao desmembramento, concretizado como manifestação da liberdade sindical consagrada no art. 8º, II, da Constituição Federal. Agravo desprovido (RE 241.935-8, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 27/10/2000).

Também se depreende que tais precedentes, em razão do momento histórico de sua prolação, não dialogam com o controle de convencionalidade,

notadamente do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – que ostenta, também pela jurisprudência do STF, *status supra legal* -, tampouco com as recentes oxigenações da legislação trabalhista em matéria de relações coletivas de trabalho.

Tais aspectos são relevantes porque, embora a unicidade seja afirmada na Carta Constitucional (art. 8º, II), o seu conteúdo tem sido historicamente preenchido com os comandos disciplinados na CLT (arts. 570 a 573, e 589 a 591, para a distribuição da contribuição sindical).

Assim, é certo que a própria legislação infraconstitucional deve ser relida e reinterpretada em função da superveniência de normas supralegais (como o PIDESC, subscrito pelo Estado Brasileiro em 1992), da revisão de sua arquitetura pelo advento de novas figuras, experimentadas na premissa da liberdade sindical plena (como as centrais sindicais, introduzidas pela Lei nº 11.648/2008) e inspiradas pela própria reformulação sistemática da CLT, com a recente Lei nº 13.467/2017, que impõe perspectivas de autonomia novas e altos níveis de responsabilidade para o movimento sindical, reabrindo importantes discussões constitucionais.

Por consequência, a atribuição de sentidos restritivos aos direitos fundamentais de qualidade constitucional, como é o caso da liberdade sindical, deve ser revista em função das novas configurações da ordem jurídica infraconstitucional que outrora o limitara.

Não se trata, em absoluto, de entender revogada a unicidade sindical, mas sim de atribuir a ela sentidos mais compatíveis com a ordem jurídica vigente, em exegese orientada para a maximização da eficácia dos direitos fundamentais, e em atenção à imperativa oxigenação das relações coletivas de trabalho e de seu importante papel em uma economia globalizada, forjada em cada vez mais complexas relações de trabalho.

Dessa forma, entende-se, por exemplo, pela legitimação da convivência de duas confederações potencialmente representativas de determinada categoria de trabalhadores, observando que cada uma tenha sua base territorial própria (aquela correspondente às federações que as integram). Tal configuração respeita a unicidade sindical no âmbito confederativo e reafirma a densidade constitucional da garantia da liberdade sindical.

Nesse sentido, as Federações integrantes de cada uma das confederações podem destinar os recursos provenientes das contribuições sindicais àquela que entenderem por bem se filiar e, assim sendo, caberá ao movimento sindical, a partir da rica experiência sócio-política acumulada, eleger se mais interessante a agremiação por especialidade ou a agremiação por fortalecimento de confederações mais amplas e genéricas.

Nesse sentido, aliás, o recente precedente emanado da 7ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, ainda pendente de publicação:

RECURSO DE REVISTA. PROCESSO REGIDO PELAS LEIS 13.015/2014 E 13.105/2015. ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA. VINCULAÇÃO ENTRE SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES SINDICAIS DE GRAU SUPERIOR. MATÉRIA AFETA À LIVRE DISCRICÃO DOS SINDICATOS. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL. PREVALÊNCIA DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. REPASSE. Discute-se nos presentes autos o direito da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Têxtil, Vestuário, Couro, Calçados e afins (CONACCOVEST) ao recebimento da contribuição sindical compulsória, decorrente do recolhimento processado junto às categorias empresariais representadas pelas Federações que figuram no polo passivo, contribuições repassadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI), à qual as mencionadas federações se filiaram. De acordo com a jurisprudência desta 7ª Turma (RR - 33740-81.2006.5.10.0018, DEJT 11/12/2015), o postulado da unicidade sindical não se mostra incompatível com a existência de entes sindicais de segundo e terceiro graus, representativos do mesmo segmento econômico ou profissional, desde que os quadros de associados (sindicatos e federações, respectivamente) não sejam coincidentes. Com efeito, o rígido sistema sindical brasileiro - unitário e confederativo - idealizado a partir da década de 1930 do século passado sofreu mutação após o advento da Carta Política de 1988. Desde então, embora mantidas as travas corporativas da unicidade (CF, art. 8º III) e da contribuição sindical compulsória (CLT, arts. 578 a 610 c/c o art. 7º da Lei 11.648/2008), o conceito de unicidade foi alterado, vinculando-se à noção geográfica de base territorial, definida a partir dos (sindicatos) e alcançando, por projeções sucessivas, as federações e confederações (CF, art. 8º, II). Significa dizer que as regras da CLT que definiam federações com âmbito estadual (art. 534, § 2º) e confederações com base nacional (art. 535) não foram recepcionadas pela Constituição de 1988. Não se compadece com a noção essencial da liberdade sindical o reconhecimento do monopólio de representação a ente sindical com espectro subjetivo de representação – definido pelos entes sindicais que lhe são vinculados - não coincidente com o do outro ente de mesmo nível, quando diversas são as bases

territoriais. Afinal, se o postulado da unicidade sindical, segundo a exata definição constitucional, deve ser cumprido em todos os níveis de representação e está atrelado ao espaço físico ou geográfico idealizado a partir dos sindicatos (CF, art. 8º, II), apenas haverá ofensa à unicidade se as bases territoriais das organizações forem coincidentes, o que não se verifica no caso dos autos, em que as Federações Recorridas se associam a Confederação diversa da Recorrente. Em igual perspectiva, a noção de categorias rígidas e pré-definidas pelo Estado, por meio do quadro anexo ao art. 577 da CLT e da Comissão de Enquadramento Sindical, não mais se revela adequada e compatível com as novas formas de organização da produção, com a realidade econômica definida em escala global e com os avanços proporcionados pelo progresso da tecnologia. Nesse cenário, por imperativos de ordem lógica, democrática e jurídica, nada obsta que os entes sindicais de primeiro e segundo grau se vinculem às entidades de grau superior que considerem mais representativas de seus legítimos interesses, sem que se cogite de quebra do postulado da unicidade ou do sistema confederativo. Em síntese, não há como dissociar a liberdade sindical proclamada pela Constituição de 1988 do direito à livre adesão a órgãos de classe superiores representativos de igual segmento econômico ou profissional. No caso dos autos, fixada a premissa da válida existência de duas confederações com igual campo de representação, ainda que uma delas tenha alcance mais amplo (CNI), não se divisa ilegalidade ou inconstitucionalidade no repasse das contribuições sindicais arrecadas junto aos sindicatos vinculados às federações réis. A rigor, a singularidade do caso reside na circunstância de que coexistem uma Confederação genérica - a CNI - e uma específica - a CONACOVEST -, caracterizando-se, em razão do vínculo das federações à confederação genérica, o fenômeno da agregação, em oposição ao processo de desmembramento antes idealizado. Fixada a possibilidade plena da adesão das federações às confederações que considerem mais representativas, porque consentânea com a concepção democrática da liberdade sindical, correta a decisão regional. Incólumes os artigos 8º, II e IV, da Constituição Federal, 589 a 591 da CLT, inexistindo contrariedade à Súmula 677 do STF. Recurso de revista conhecido por divergência jurisprudencial e não provido. (TST-ED-RR-214-96.2014.5.10.0001, 7ª Turma, pendente de publicação).

Aliás, a escolha por critérios de representatividade, em detrimento do critério objetivo da mera territorialidade, mais se aproxima das ideias de cidadania e de pluralismo político que embasam o Texto Constitucional de 1988, o qual, como cediço, não pode ser interpretado em tiras.

Assim se concretiza o art. 8º, I, da Constituição Federal, sem tolerar, de outro lado, a presença simultânea de duas Confederações **na mesma base territorial** alusiva às Federações delas integrantes.

Do contrário, preserva-se a unicidade de cada Confederação na base territorial referente às Federações respectivas, sendo certo que a atuação nacional da Confederação não se confunde com uma base territorial imperativamente nacional. Tal interpretação decorreria de uma interpretação literal e absolutizante do texto da CLT, em perspectiva restritiva da liberdade sindical e incompatível com os demais diplomas infraconstitucionais vigentes.

4. Conclusão

O processo de amadurecimento constitucional e as transformações da ordem jurídica no sentido de incorporar valores fundamentais de liberdade contidos em normas internacionais bem como no sentido de atribuir centralidade à negociação trabalhista na dinâmica de regulação do trabalho, impõem uma densificação do princípio da liberdade sindical, para além das amarras da unicidade sindical, sobretudo em relação às entidades sindicais de grau superior, de modo a proporcionar amadurecimento, fortalecimento e diversificação das ações sindicais superiores.

A maturação do conteúdo das decisões jurisprudenciais, seja na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho convergem para uma remodelagem da arquitetura sindical.

Mais que isso, alterações no modo de regular o trabalho não podem deixar de se fazer acompanhar de mecanismos de emancipação dos sujeitos coletivos trabalhistas, no sentido de plenitude da sua liberdade de agir coletivo e na qualificação de sua ação política e negocial, que converge para a efetivação dos mandamentos constitucionais da cidadania e da valorização social do trabalho⁸.

Referências

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Processo nº TST-ED-RR-214-96.2014.5.10.0001, 7ª Turma, pendente de publicação.

⁸ DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo Macêdo de Brito (Orgs.). *Trabalho, Constituição e Cidadania*. São Paulo: LTr, 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCESSO Nº RE 202.097-4, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 04/08/2000.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCESSO Nº RE 241.935-8, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 27/10/2000.

DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo Macêdo de Brito (Orgs.). *Trabalho, Constituição e Cidadania*. São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2017.

DUTRA, Renata Queiroz. Entre a normatização estatal e a negociação coletiva: os desafios da proteção social ao trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 82, p. 272-301, 2017.

LOURENÇO FILHO, Ricardo Machado. *Liberdade sindical: percursos e desafios na história constitucional brasileira*. São Paulo: LTr, 2011.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. *Relações coletivas de trabalho: configurações institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2008.