



**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
DIREITO DO TRABALHO E PROCESSO DO TRABALHO**

**ADILSON JOSÉ VIAPIANA**

**LIMITES À LIBERDADE SINDICAL NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

BRASILIA  
2010

ADILSON JOSÉ VIAPIANA

## LIMITES À LIBERDADE SINDICAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como requisito parcial a obtenção do título de Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, com menção  
\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

Banca Examinadora:

---

Prof. Ricardo José Macedo de Brito Pereira  
Orientador

---

Prof.

---

Prof.

Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, as pessoas se libertam em comunhão.

Paulo Freire

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus. Eis que é somente através dele que podemos aperfeiçoar os conhecimentos adquiridos.

Agradeço ao professor orientador, Dr. Ricardo Macedo de Brito Pereira, pelos ensinamentos, pela atenção dispensada nos diversos *e-mails* e pela colaboração material com empréstimo de livros, bem como indicações bibliográficas e acompanhamento na confecção do presente trabalho, a fim de que o resultado pudesse ser atingido.

Agradeço, por fim, aos servidores que trabalham nas Bibliotecas do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pela gentileza e atenção com que me auxiliaram, diariamente, na busca dos materiais para que a pesquisa pudesse ser concretizada.

## RESUMO

Trata da liberdade sindical, princípio outorgado pela Constituição Federal brasileira, que garante aos trabalhadores o direito de livre organização. Objetiva este trabalho verificar, a partir do conceito de liberdade sindical, como compatibilizar as restrições da liberdade sindical em um país cuja sociedade é pluralista, conforme prescreve o preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Mostra como o Ministério do Trabalho e Emprego, órgão de registro sindical, aborda a liberdade sindical, considerando-se que ao mesmo tempo em que tem por incumbência zelar pela unicidade sindical, não pode interferir na organização sindical. Apresenta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade neste Tribunal impetradas. Aborda conceitos de Liberdade Sindical sob a ótica de vários doutrinadores, tais como Mozart Victor Russomano, Amauri Mascaro Nascimento, Oscar Ermida Uriarte, Gino Giugni, Sérgio Pinto Martins e José Francisco Siqueira Neto.

**Palavras-chaves:** Liberdade sindical. Registro sindical, jurisprudência.

## ABSTRACT

This freedom of association, first granted by the Brazilian Federal Constitution, which guarantees workers the right to freedom of organization. This work aims to verify, based on the concept of freedom of association, how to reconcile the restrictions of freedom of association in a country whose society is pluralistic, as prescribed in the preamble to the Constitution of 1988. Shows how the Ministry of Labor and Employment, national registry union deals with freedom of association, considering that while it is instructed to ensure the labor-can not interfere in the union. Case presents the Brazilian's Supreme Court, the direct actions of unconstitutionality filed in this Court. Discusses the concepts of freedom of association under the view of many scholars, such as Mozart Victor Russomano, Amauri Mascaro Nascimento, Gino Giugni, Sérgio Pinto Martins and José Francisco Siqueira Neto.

**Key words:** Freedom of association. Registration union.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1. LIBERDADE SINDICAL.....	9
1.1 Conceito de Liberdade Sindical .....	9
1.2 Classificação da Liberdade Sindical.....	11
1.3 A Liberdade Sindical no Brasil e as Normas da Organização Internacional do Trabalho - OIT .....	16
2. LIMITES A LIBERDADE SINDICAL .....	21
2.1 Unicidade e Pluralidade Sindical .....	27
2.2 Enquadramento Sindical .....	36
2.3 Papel do Estado na Concessão do Registro Sindical.....	40
2.4 Portaria nº 186/2000 e as ADINs nº 4120, 4126, 4128 e 4139.....	43
3. CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

## **SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

AGU – Advocacia Geral da União.

CF – Constituição Federal.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PI – Piauí (estado).

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TST – Tribunal Superior do Trabalho.



## INTRODUÇÃO

O tema liberdade sindical é, sem dúvida, muito empolgante, e isso se deve em grande medida a existência de restrição à liberdade sindical em uma sociedade pluralista. A questão é, até que ponto o Estado estaria legitimado a restringir tal liberdade sem afrontar direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Este estudo busca verificar, a partir do conceito de liberdade sindical, como compatibilizar as restrições da liberdade sindical em um país cuja sociedade é pluralista, conforme prescreve o preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Sem dúvida, não se reconhece qualquer direito como absoluto, e a liberdade sindical plena não é diferente, nem é esse posicionamento que se segue neste trabalho. Deve, sim, haver restrições, porém tais restrições não podem servir de escudo para evitar o fortalecimento de direitos dos legítimos instituidores do sindicalismo, os trabalhadores e empregadores.

O Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, como órgão de registro sindical, é quem mais sofre com a questão da liberdade sindical, eis que, ao mesmo tempo em que tem por incumbência zelar pela unicidade sindical - que é regra restritiva da liberdade, por outro lado não pode interferir na organização sindical. Dessa forma, para encontrar seu limite de atuação constantemente seus atos normativos, e até decisões administrativas, desembocam no Poder Judiciário, como se observará da análise de algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI em trâmite no Egrégio Supremo Tribunal Federal - STF.

Conforme ensina Ricardo José Macedo de Britto Pereira, “as limitações devem restringir-se à tutela de outros direitos, bens e valores constitucionais e caso o legislador não as estabeleça, compete ao juiz pronunciá-las para resolver os conflitos de interesse, sempre preservando o núcleo dos direitos em confronto”<sup>1</sup>.

Assim, será preciso verificar de que modo a sociedade brasileira pode conviver com a unicidade sindical sem afrontar a própria liberdade sindical, e neste ponto é possível pensar no implemento do sindicato mais representativo como instrumento de aperfeiçoamento da própria liberdade sindical.

---

<sup>1</sup>PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e liberdade sindical*. São Paulo, LTr, 2003, p. 59.

# 1. LIBERDADE SINDICAL

## 1.1 Conceito de Liberdade Sindical

A liberdade sindical é o direito constitucionalmente deferido aos trabalhadores e empregadores de se organizarem em entidades sindicais ou associativas, criando ou recriando tais entidades com o propósito de aperfeiçoar os direitos da categoria representada.

Mozart Victor Russomano ensina que a liberdade sindical “é uma figura triangular”, formada, do ponto de vista conceitual, “de três partes distintas, que se tocam nas extremidades, dando-nos a idéia de um perfeito triângulo jurídico”. Para este autor, falar em liberdade sindical absoluta é admitir a existência, em qualquer sistema jurídico de: sindicalização livre, autonomia sindical e pluralidade sindical. Em sua visão, “a liberdade sindical pressupõe a sindicalização livre, contra a sindicalização obrigatória; a autonomia sindical, contra o dirigismo sindical; a pluralidade sindical, contra a unicidade sindical”<sup>2</sup>.

É muito atraente o conceito fornecido por Russomano, porém, pensar a liberdade sindical como um direito absoluto no sistema constitucional brasileiro não é possível, eis que, o ordenamento jurídico não contempla direitos absolutos, nem mesmo o direito a vida é inatingível.

De fato, a liberdade sindical deve ser tida como regra geral somente sendo limitada em situações que denotam enfraquecimento da estrutura sindical a ponto de imprimir desvantagens para a categoria representada, como pode ocorrer quando há uma pulverização de entidades sindicais sem um mínimo de legitimidade e progresso para a categoria.

Assim, é preciso aperfeiçoar o sistema sindical e aprimorar a liberdade, porém deve haver um mínimo de regras a fim de que, ao restringir a criação de entidade sindical, esteja atuando no sentido de fortalecer a própria categoria existente.

Dessa forma, nas lições de Amauri Mascaro Nascimento: “liberdade sindical, caracteriza-se pelo reconhecimento, pela ordem jurídica, do direito de associação

---

<sup>2</sup>RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 65.

sindical, corolário do direito de associação; portanto, liberdade sindical nessa perspectiva, é o princípio que autoriza o direito de associação, aplicado no âmbito trabalhista”<sup>3</sup>.

Na verdade a liberdade sindical se caracteriza como direito constitucional individual dos integrantes da categoria e não somente pela ordem jurídica, assim, uma vez reconhecido tal direito pela Carta Magna não é deferido ao legislador infraconstitucional restringir tal valor a ponto de extinguí-lo, conforme pretendem os adeptos da unicidade sindical absoluta.

Oscar Ermida Uriarte assevera que “a liberdade sindical constitui direito humano fundamental e que, em conseqüência, não é passível de ser concedido ou criado por um direito interno positivo, mas tão somente reconhecido ou declarado”<sup>4</sup>.

Segundo Gino Giugni, a liberdade sindical é o princípio jurídico fundamental no qual se baseia o atual sistema de relações industriais, sendo que, tal liberdade deve ser vista sob dois prismas: como liberdade perante o Estado e do ponto de vista das relações interprivadas<sup>5</sup>.

Segundos estes autores, Gino e Oscar, me parece a melhor definição de liberdade sindical seria sim o esteio fundamental a que o constituinte conferiu aos trabalhadores e empregadores para poderem, livremente, se reunirem a fim de buscarem o progresso nas relações trabalhistas sem a interferência estatal, conforme esclarece Sérgio Pinto Martins:

[...] o direito dos trabalhadores e empregadores de se organizarem e constituírem livremente as agremiações que desejarem, no número por eles idealizado, sem que sofram qualquer interferência do Estado, nem em relação aos outros, visando à promoção de seus interesses ou dos grupos que irão representar. Essa liberdade sindical também compreende o direito de ingressar e se retirar dos sindicatos<sup>6</sup>.

É de suma importância lembrar o conceito de liberdade sindical proposto por José Francisco Siqueira Neto, *in verbis*:

Liberdade sindical é um direito histórico decorrente do reconhecimento por parte do Estado, do direito de associação, que posteriormente adquiriu a qualidade de um dos direitos fundamentais do homem, conferido a trabalhadores, empregadores, e por respectivas organizações, consistente no amplo direito, em relação ao Estado e às contrapartes, de constituição de

---

<sup>3</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. O novo registro dos sindicatos. *Revista LTr*, v. 72, n. 5, p. 521-526, maio 2008.

<sup>4</sup>URIARTE, Oscar Ermida. Liberdade sindical: normas internacionais, regulação estatal e autonomia. *In: Relações coletivas de trabalho*. São Paulo: LTr, 1989. p. 249-267.

<sup>5</sup>GIUGNI, Gino. Direito sindical. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991, p.133-134.

<sup>6</sup>MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos do direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 155.

organizações sindicais em sentido teleológico (comissões, delegados ...), em todos os níveis e âmbitos territoriais, de filiação e não filiação sindical, de militância e ação, inclusive nos locais de trabalho, gerador de autonomia coletiva, preservado mediante a sua garantia contra todo e qualquer ato voltado a impedir ou obstaculizar o exercício dos direitos a ele inerentes, ou de outros a ele conexos, instituto nuclear do Direito do Trabalho, instrumentalizador da efetiva atuação e participação democrática dos atores sociais nas relações de trabalho, em todas as suas esferas, econômicas, sociais, administrativas públicas”<sup>7</sup>.

Quando o inciso XVII do art. 5º da Constituição Federal estabelece que é plena a liberdade de associação, tal dispositivo deve ser aplicado sistematicamente com outros valores constitucionais, tais como o inciso II do art. 8º da mesma Constituição. Para tanto, este estudo valer-se-á dos princípios constitucionais para ponderar tais valores e verificar o modo de operacionalizá-los visando evitar qualquer antinomia entre eles.

Sabendo que os princípios abrem a possibilidade de um juízo de valor, são genéricos e assim auxiliam na interpretação dos valores constitucionais em aparente choque, como no caso da liberdade e unicidade sindical, que veremos nos tópicos seguintes.

## 1.2 Classificação da Liberdade Sindical

Octavio Bueno Magano, depois de afirmar que diversas classificações podem ser feitas, como, por exemplo, em negativa e positiva e em individual e coletiva, afirma que, tradicionalmente ela é vista em três dimensões, da mesma forma apresentada por Russomano: sindicalização livre; autonomia e pluralidade sindical<sup>8</sup>.

Arnaldo Süssekind também vê a liberdade sindical sob um tríplice aspecto:

- a) liberdade sindical coletiva, que corresponde ao direito dos grupos de empresários e de trabalhadores, vinculados por uma atividade comum, similar ou conexa, de constituir o sindicato de sua escolha, com a estruturação que lhes convier;
- b) liberdade sindical individual, que é o direito de cada trabalhador ou empresário de filiar-se ao sindicato de sua preferência, representativo do grupo a que pertence e dele desligar-se;
- c) autonomia sindical, que concerne à liberdade de organização interna e de funcionamento da associação sindical e, bem assim, à faculdade de constituir

<sup>7</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 133-134.

<sup>8</sup>MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990, p. 26.

federações ou de filiar-se às já existentes, visando sempre aos fins que fundamentam sua instituição”<sup>9</sup>.

De fato, a liberdade sindical pode ser vista sob dois prismas, o individual e o coletivo, compreendendo o primeiro as liberdades individuais de filiação, não filiação e desfiliação e, o segundo, as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções.

A primeira, a liberdade sindical individual, é auto-explicativa. Consiste no direito que trabalhadores e empregadores têm de se decidir pela filiação ou não a sindicato, bem como de se desfiliação, quando entenderem que isto é o mais conveniente. Este tipo de liberdade vem expressamente previsto no art. 5º, XX do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 5º ...  
XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

No mesmo sentido a ADI 1.416/PI, *in verbis*:

Ementa: (...) Vedação de desconto de contribuição sindical. Violação ao art. 8º, IV, c/c o art. 37, VI, da Constituição. Reconhecimento de duas entidades representativas da Polícia Civil do Estado do Piauí. Transgressão ao art. 5º, XX, tanto na sua dimensão positiva, quanto na dimensão negativa (direito de não se associar)<sup>10</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ também esboçou entendimento no mesmo sentido, *in verbis*:

Ementa: (...) Ao se falar na faculdade de agregação ao regime de previdência privada de caráter complementar não se pode olvidar que tal possibilidade decorre justamente do princípio da livre associação, previsto na CF (art. 5º, XX), o qual apresenta duas facetas: a positiva, concernente à livre filiação ao regime escolhido, e a negativa, consistente na liberdade de desligar-se da Carteira, exercitando, assim, o princípio da autonomia da vontade. Há que se ter em consideração, neste particular, que o direito de livre associação é cláusula pétrea da CF, o que não autoriza a edição de lei, quer seja estadual, quer seja federal, que imponha a filiação a qualquer entidade associativa, sob pena de quebra de preceito erigido constitucionalmente como intocável<sup>11</sup>.

Por este motivo, para que haja liberdade sindical individual de forma plena, não podem trabalhadores e empregadores sofrer nenhuma restrição. Estas restrições,

<sup>9</sup>SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. 17 ed. São Paulo: LTr, 1997. v. 2, p.1088.

<sup>10</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.416/PI. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Jul. em 10 out. 2002. *Diário da Justiça*, 14 nov. 2002, p. 14.

<sup>11</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 615.088/PR. Rel. Min. Nancy Andrighi. 3ª Turma. Jul. em 15 ago. 2006. *Diário da Justiça*, 4 set. 2006, p. 260

ressalte-se, podem ocorrer de maneira mais freqüente em relação ao trabalhador, sendo exemplo as diversas cláusulas restritivas desse direito, citadas por Amauri Mascaro Nascimento, como: a *closed shopp*, que veda o acesso, nas empresas, a não-sindicalizados; a *yellow dog contract*, quando o empregado compromete-se a não se filiar a sindicato, depois de admitido; a *unions shop*, quando o empregado compromete-se, após um prazo de admissão, a se sindicalizar e que é o oposto da anterior; a *preferencial shop*, que traduz preferência, na contratação, de sindicalizados<sup>12</sup>.

Nas palavras de Octavio Bueno Magano, não obstante enfatizar que a tradição do Direito brasileiro é a de conceber a liberdade sindical em três dimensões apenas: sindicalização livre, autonomia e pluralidade sindical, a define como sendo “o direito dos trabalhadores e empregadores de não sofrerem interferências nem dos poderes públicos, nem de uns em relação aos outros, no processo de se organizarem, bem como o de promoverem interesses próprios ou de grupos a que pertençam”<sup>13</sup>.

Para Wilson de Souza Batalha, a liberdade sindical pode ser compreendida em dois sentidos: político e individualístico. O primeiro significando o reconhecimento do caráter privatístico do sindicato, desligado dos aspectos de entidades de Direito Público de que se revestiam os sindicatos nos regimes totalitários e o segundo, consistindo no direito de qualquer trabalhador ou empresa participar deste ou daquele sindicato, de se filiar, ou não, a qualquer entidade sindical<sup>14</sup>.

Nas palavras de Antônio Álvares da Silva, para as organizações sindicais serem livres, necessitam de plena autonomia funcional e organizatória, o que importa em três dimensões de liberdade: a) a liberdade perante o Estado; b) a liberdade perante a parte contrária; c) liberdade interna e funcional. “Estas liberdades parciais, convergindo para um princípio maior e unitário, constituem o conceito de liberdade sindical”<sup>15</sup>.

Para José Cláudio Monteiro de Brito Filho, liberdade sindical deve ser vista sob dois prismas: o individual e o coletivo, compreendendo o primeiro as liberdades

---

<sup>12</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 127.

<sup>13</sup>MAGANO, Octavio Bueno. *Primeiras linhas de direito do trabalho*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 94-95.

<sup>14</sup>BATALHA, Wilson de Souza; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos e sindicalismo*. São Paulo: LTr, 1992, p. 82.

<sup>15</sup>SILVA, Antônio Álvares da. Contribuições devidas aos sindicatos. In: DIREITO SINDICAL BRASILEIRO: estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita. Ney Prado (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 66.

individuais de filiação, não filiação e desfiliação e o segundo as liberdades de associação, de organização, de administração e de exercício das funções<sup>16</sup>.

Para José Francisco Siqueira Neto, no art. 8º, CF, “as transgressões ao princípio da Liberdade Sindical residem nos incisos II, IV e VII”. Para o referido autor, o restante do artigo apenas regularia as “especificidades nacionais previstas pela própria Convenção nº 98, da Organização Internacional do Trabalho - OIT”<sup>17</sup>.

Com pensamento contrário, ou seja, em linha que pretende tenha o texto constitucional consagrado o regime da liberdade sindical, no Brasil, tem-se Júlio César do Prado Leite que afirma que o:

[...] art. 8º da Constituição Federal, rompendo preceitos anteriores, assegurou, de maneira linear, a liberdade sindical estabelecendo como partes fundamentais desse propósito a desnecessidade de autorização burocrática para a criação da entidade representativa da categoria obreira ou patronal e vedando a interferência estatal em seu funcionamento”<sup>18</sup>.

Isto fica ainda mais claro com outra afirmação do autor, quando é dito que: “A liberdade sindical outorgada pela nova Constituição, de modo inequívoco, traz uma muito definida responsabilidade à representação dos interesses profissionais e econômicos”<sup>19</sup>.

É preciso compreender que as restrições à liberdade sindical, especificamente a unicidade sindical, tem por objetivo unir a categoria a fim de, com isso, terem mais força para poderem reivindicar melhorias.

Quando se pensa na possibilidade de criação da entidade sindical mais representativa, o que se almeja é exatamente o fortalecimento da categoria representada e, não, dividi-la, eis que, a legitimidade de representação é conferida pelos integrantes da categoria e, não, pelo registro sindical junto ao MTE. Este órgão tem o papel apenas de reduzir a termo a legitimidade outorgada pelos legítimos instituidores da entidade sindical.

Ao se observar o texto constitucional, verifica-se que este preservou o instituto da unicidade sindical; constata-se que o Brasil, de fato, não preconizou a liberdade

<sup>16</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 88.

<sup>17</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991, p. 87.

<sup>18</sup>LEITE, Júlio César do Prado. A liberdade sindical na Constituição de 1988. *In: CURSO DE DIREITO COLETIVO DO TRABALHO*. Georgenor de Souza Franco Filho (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 170.

<sup>19</sup> Idem, p. 179.

sindical plena, ao contrário, optou por manter os resquícios do corporativismo cunhados na década de 1930, com isso não há como interpretar a unicidade sindical como liberdade sindical plena, assim entende-se que o pensamento de Siqueira Neto é o mais condizente com a atual redação constitucional existente.

Ao verificar-se a Constituição Federal, principalmente o art. 8º, observa-se que, ao lado das liberdades coletivas de associação e de administração, garantidas em regime de liberdade, foram mantidas restrições às liberdades coletivas de organização (unicidade sindical, base territorial mínima, sindicalização por categoria e sistema confederativo da organização sindical) e de exercício das funções (representação exclusiva da categoria pelo sindicato, inclusive nas negociações coletivas e manutenção da competência normativa da Justiça do Trabalho), além de se restringir a liberdade sindical individual, pelas restrições à liberdade coletiva retro.

De fato, talvez se possa compreender que o sistema sindical brasileiro seria híbrido como preconizado por Manoel Jorge Silva Neto, onde: “de um lado, com liberdade e, de outro, com a manutenção de parte da estrutura do corporativismo, sob controle de normas rígidas”<sup>20</sup>.

Isto, porque, verifica-se que as técnicas utilizadas pelo Estado para a implantação do regime corporativista, embora se tenha sindicato único e sindicalização por categorias, tem-se, de outra banda, desvinculação jurídica entre o Estado e entidades sindicais e reconhecimento do direito de greve.

É claro que, ao se considerar apenas dois modelos, com o de liberdade ou existindo por completo ou não existindo, o Brasil seria classificado no modelo restante, de reconhecimento sob controle do Estado, é o que se depreende inclusive da Súmula nº 677<sup>21</sup> do STF. Ocorre que não se pode dizer que este controle exista, pelo menos, discricionariamente. O que subsiste, no Brasil, é o modelo fechado de sindicalismo, mas, mantido pela vontade dos próprios integrantes do movimento sindical.

Conforme ensina Ricardo José Macedo de Britto Pereira<sup>22</sup>, “o direito a liberdade sindical possui um conteúdo amplo, relacionado com a organização e ação de pessoas vinculadas à prestação de serviços”, sendo que “a consequência de

---

<sup>20</sup>SILVA NETO, Manoel Jorge. O sindicalismo no serviço público. *In*: CONSTITUIÇÃO E TRABALHO. Manoel Jorge Silva Neto (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 134.

<sup>21</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 677. *Diário da Justiça*, 9 out. 2003, p. 4.

“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”.



enquadrá-la como modalidade de princípio implica que, na sua aplicação, deve levar em conta outros princípios, valores e bens constitucionais concorrentes.

O entendimento acima, ao preconizar que não é possível estabelecer um conteúdo definitivo e preciso da liberdade sindical, eis que ela variará de acordo com as condições fáticas e jurídicas existentes em cada caso concreto.

E isso é o desejável quando se busca a efetivação de uma democracia saudável, no aperfeiçoamento das instituições e na solidificação do Estado Democrático de Direito.

As normas jurídicas não podem sufragar o avanço social, deve ao contrário se atualizar constantemente a fim de que o legislado retrate o melhor possível as relações sociais.

Não se esta aqui a defender que todas as condutas praticadas na sociedade sejam reconhecidas pelo legislador como legítimas, porém é imprescindível que se reconheça a ampla liberdade da sindicalização sob pena de retrocedermos no avanço de conquistas trabalhistas.

Para tanto não é necessário a todo instante a criação de novas leis para dirimirem os conflitos entre liberdade e unicidade sindical, ao contrário, as normas já existem, inclusive constitucionais sob o tema tendo havido a interpretação correta de como devem ser aplicadas pelo STF, assim, faz-se necessário a cultura do cumprimento das leis existentes sem subterfúgios, só assim se constrói um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

### **1.3 A Liberdade Sindical no Brasil e as Normas da Organização Internacional do Trabalho - OIT**

Analisando a liberdade sindical no plano interno, constata-se que a Constituição de 1891, art. 78, § 8º, assegurava o direito de reunião e de associação.

Segundo Wilson e Sílvia Batalha, o Decreto nº 979, de 1903, permitiu a formação de sindicatos de trabalhadores e empregadores rurais representando, os primeiros, a grande massa do trabalho nacional e, em 1907, com o Decreto nº 1637, foi autorizado o sindicalismo urbano, facultando, também, aos integrantes de

---

<sup>22</sup>PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. São Paulo, LTr, 2003, p. 59.

profissões similares ou conexas, inclusive profissionais liberais, a possibilidade de organização sindical<sup>23</sup>.

Segundo Orlando Gomes e Élson Gottschalk, a liberdade sindical no campo e na cidade foi recebida com certo espanto, por ser mais dadivosa do que conquistada<sup>24</sup>.

Com a chegada de Getúlio Vargas, cujo objetivo foi de recuperar o atraso econômico que o país vivia buscando transformar a realidade eminentemente rural e manufatureira à industrial e mecanizada. Tal contexto, levou-o a dispensar atenção à reformulação das relações jurídico-trabalhistas, até então vigentes, tendo como objetivo final a implantação de um novo modelo econômico, em curto espaço de tempo.

Nesse patamar, o Direito Coletivo passou a ter uma importância secundária, pois, o Poder Estatal assumiu o papel de protetor do trabalhador, individualmente considerado, dando-se ênfase às regras trabalhistas de Direito Individual. Nas palavras de José Augusto Rodrigues Pinto, tal processo, cheio de virtudes, mas, inegavelmente artificial, deixou como legado um sindicalismo frágil, vez que dependente do Estado<sup>25</sup>.

Após o ano de 1930, com a política trabalhista de Getúlio Vargas, inicia-se a fase de interferência e intervenção do Estado na organização sindical, suprimindo-lhe toda a autonomia, por intermédio do recém-criado Ministério do Trabalho.

O Decreto nº 19.770, de 1931, fez com que ocorresse o agrupamento oficial de profissões em bases territoriais, preponderantemente municipais, vedou-se a filiação de sindicatos a entidades internacionais, atribui-se força *erga omnes* às convenções coletivas de trabalho, etc.

Outro ponto importante é o contido no art. 120 da Constituição Federal de 1934, onde fica consagrado o princípio da pluralidade sindical e autonomia completa do sindicato. Não obstante haver objeções quanto à plena autonomia sindical que, para Geraldo Bezerra de Menezes, o regime instituído não foi nem de unidade nem de pluralidade sindical, pois haviam restrições quanto à liberdade de administração do

---

<sup>23</sup>BATALHA, Wilson de Souza; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos e sindicalismo*. 2.ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 37.

<sup>24</sup>GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho: de acordo com a constituição de 1988*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 556.

<sup>25</sup>PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2004, p. 63.

sindicato, a exemplo das assembleias sindicais em que havia a presença permanente, de um representante do então Ministério do Trabalho<sup>26</sup>.

Com a Constituição de 1937, em seu art. 138, foi acolhido o modelo sindical corporativista italiano e impôs a unicidade sindical, condicionando o funcionamento do sindicato ao reconhecimento oficial do Estado, estabelecendo a sua dependência financeira estatal e controlando a sua organização por categorias.

A estrutura sindical brasileira foi profundamente delineada pelo Decreto-Lei nº 1402/39, que, além de criar o quadro de atividades e profissões do plano de enquadramento sindical, previu a intervenção do Ministério do Trabalho nos sindicatos, nos casos de dissídio ou circunstância perturbadora do funcionamento do sindicato, com poderes ao Ministro do Trabalho para cassar a carta de reconhecimento sindical, existente àquela época.

Na exposição de motivos deste Decreto-lei, encontra-se refletida a influência das idéias intervencionistas do Estado, na concepção do modelo de organização sindical, onde Oliveira Viana assevera que “Com a instituição deste registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão”<sup>27</sup>.

Com o propósito de implementar o plano de enquadramento sindical, editou-se o Decreto-lei nº 2381/40, que criou, no âmbito do mesmo Ministério, a Comissão de Enquadramento Sindical, colegiado a quem coube promover o enquadramento coletivo (das entidades sindicais no quadro de atividades e profissões) e individual (da categoria no sindicato), atualizando, periodicamente, o referido quadro de atividades e profissões.

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT teve como inspiração a Carta de 1937, mantendo, portanto, a imposição da unicidade sindical, a organização por categorias, o reconhecimento oficial do sindicato, o sistema confederativo de representação sindical e seu financiamento estatal mediante o imposto sindical.

Infelizmente, a consciência coletiva dos trabalhadores não pode ser criada por leis nem decreto; essa consciência é moldurada com lutas constantes, o que vem ocorrendo desde o golpe de 1964 e aprimora-se a cada dia.

---

<sup>26</sup>MENEZES, Geraldo Bezerra de. *Política sindical brasileira*. Rio de Janeiro : Eugenio Braga da Silva, 1944, p. 26.

<sup>27</sup>VIANA, Francisco José Oliveira. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro, Max Limonad, 1943, p. 209.

É bem verdade que a liberdade sindical acabou não sendo plena como se esperava, eis que ficou disposto textualmente a mitigação a tal princípio com a manutenção da unicidade sindical.

Desta forma, ao mesmo tempo em que o art. 8º assegura liberdade sindical, criando a figura do registro sindical (inciso I), manteve antigos pressupostos, característicos do modelo corporativista, quais sejam: unicidade (inciso II); categoria (inciso II, III, IV e parágrafo único do art. 7º) e contribuição sindical (inciso IV).

Amaury Mascaro Nascimento assim se manifestou sobre os preceitos da Constituição Federal de 1988 no tocante a liberdade sindical: “Reconheça-se, no entanto, que o sistema de organização sindical é contraditório. Tenta combinar a liberdade sindical com a unicidade sindical imposta por lei e a contribuição sindical oficial”<sup>28</sup>.

Ney Prado assim se pronunciou sobre o tema:

[..] embora houvesse consagrado o princípio da liberdade sindical, nossa Constituição foi incoerente ao manter o regime da unicidade representativa, não por imposição da vontade dos representados, e que a Convenção 87 da OIT aceita, mas por imposição do Estado, através dos conceitos de categorias e de bases territoriais respectivas, impossibilitando a criação de sindicatos por empresa<sup>29</sup>.

Ressalta-se, ainda, que ao estabelecer o critério de organização sindical por categorias, acabou por interferir diretamente no princípio da liberdade sindical desejada, ocasionando a intervenção estatal na delimitação da representação.

Não resta dúvida de que a liberdade sindical plena é o grande objetivo perseguido pela OIT, porém é preciso, para que o Brasil concretize tal desiderato, que as normas restritivas existentes sejam melhor interpretadas, afinal, toda regra restritiva deve ser analisada restritivamente.

O Brasil é um país de dimensões continentais, possuindo uma variedade de atividades e, com isso, de categorias, que sem dúvida, caso não haja alguma norma restringindo a ampla liberdade sindical, corre-se o risco de conviver com milhares de entidade sindicais que, atualmente, em grande maioria só almejam a arrecadação contributiva.

---

<sup>28</sup>NASCIMENTO, Amaury Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008, p. 94.

<sup>29</sup>PRADO, Ney. A relação Estado e sindicato e a Constituição de 1988. *In*: LIÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL: em homenagem ao professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 282-283.

A liberdade sindical, conforme prescreve a OIT, ainda não pode ser implementada no Brasil, findando por ser um contra-senso se falar em liberdade sindical plena e obrigatoriedade de contribuição sindical, mesmo daqueles integrantes da categoria que não desejam ser representados.

Não é possível viabilizar a liberdade sindical apenas para a constituição da entidade sindical; é preciso que haja liberdade para o credenciamento com correspondente pagamento de contribuições somente daqueles que assim desejarem, sob pena de se disfarçar o verdadeiro problema de legitimidade de representação.

Enquanto se tiver a compulsoriedade do pagamento de contribuição pela categoria, jamais se poderá falar em liberdade, eis que esta depende de anuência e é pela convergência de opiniões que se forma uma categoria.

As entidades sindicais brasileiras vivem uma crise de legitimidade, a cada dia novas entidades sindicais são criadas, muitas sequer têm sede, telefone, endereço comercial, sendo que nas assembleias comparecem poucas dezenas de pessoas, e ao fim, desejam arrecadar a contribuição de uma categoria que compõem milhares de trabalhadores ou empregadores, no caso de categoria econômica.

A conclusão que se chega é que as normas da OIT têm objetivo louvável, porém, a realidade brasileira ainda não está pronta para implementar suas diretrizes. Talvez, em um futuro próximo, com mudança de paradigmas, verificar-se-á que o que falta para o Brasil evoluir no sindicalismo é apenas tratá-lo com respeito e responsabilidade e, não, transformar a entidade sindical em empresa privada cujas diretorias perpetuam-se no poder apenas almejando interesses alheios a categoria supostamente representada.

## 2. LIMITES A LIBERDADE SINDICAL

Limitar a liberdade sindical significa restringir seu alcance, suprimir em determinadas circunstâncias o exercício pleno do direito de tal direito.

Mesmo sabendo que a liberdade sindical é fruto de luta e da consciência dos trabalhadores a fim de, agrupando-se, tornarem-se fortes visando conquistar o seu reconhecimento para aperfeiçoar melhores condições de trabalho, resta claro que nenhuma liberdade é absoluta.

Citando novamente Amaury Mascaro Nascimento, para quem, “a liberdade sindical não é um direito absoluto. Está, como toda garantia, sujeita a algumas restrições. Devem ser razoáveis e justificadas. Emanam de diversas fontes<sup>30</sup>”.

Assim, as restrições à liberdade sindical devem ser analisadas a partir dos aspectos ligados às fontes produtoras dessas limitações e os critérios da razoabilidade e justificabilidade.

Uma fonte inicial seria o ordenamento sindical, a partir da autoregulação das partes. As chamadas cláusulas sindicais, acertadas entre trabalhadores e empregadores que, por meio de instrumento coletivo de trabalho, podem inibir e limitar o direito do indivíduo ao emprego ou à sindicalização, a exemplo do empregador que só admite trabalhadores filiados ao sindicato, conhecida como *closed shop*. Tais cláusulas são injustificáveis, pois contrariam o princípio da liberdade sindical.

Outra fonte seria o ordenamento jurídico interno de cada Estado. Há leis que estimulam a filiação sindical usando como artifício ou a concessão de privilégios aos sindicalizados ou a restrição de direitos aos não sindicalizados. Tais dispositivos legais traçam contornos e limites que, também, não se harmonizam e nem se justificam em face da liberdade sindical.

Em sentido contrário, são encontradas disposições legais protegendo a liberdade sindical individual, a exemplo da Espanha que, em 1980, adotou legislação proibindo a discriminação na admissão de trabalhador em razão de filiação a sindicato, ou na Itália que, em 1970, passou a considerar nulo o contrato de trabalho vinculado à condição do trabalhador aderir ou não a um sindicato.

---

<sup>30</sup>NASCIMENTO, Amaury Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008, p. 150.

Uma outra fonte, também a ser considerada, está no Direito Internacional. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Assembléia das Nações Unidas, e que regulamenta a Declaração Universal dos Direitos do Homem, deixa expresso no art. 8º, §1º, alínea c, que o direito dos sindicatos de exercer suas atividades só admite as limitações "(...) previstas pela lei e que constituem medidas necessárias numa sociedade democrática (...) para proteger os direitos e as liberdades de outros"<sup>31</sup>.

Em comparação com as previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos, destaca M. Franchini-Netto a existência de questões implícitas na Declaração Universal, desdobradas nos Pactos, "como, por exemplo, a que diz respeito ao direito de fundar sindicatos e ao de sindicalizar-se, inscrito na Declaração, e que, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 8º, § 1º, inciso d, aparece mais detalhado, (...)."<sup>32</sup>

Segundo José Martins Catharino, de todos os textos internacionais gerais, que versam sobre liberdade sindical, o fundamental é o da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Destaca-se que "o desfrute dessas liberdades está sujeito às limitações legalmente estabelecidas e com a única finalidade de assegurar o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos demais (art. 29, 2 c/c 3)"<sup>33</sup>.

No mesmo sentido, a Convenção nº 87 da OIT, sobre liberdade sindical, quando, em seu art. 8º, estabelece que trabalhadores, empregadores e suas respectivas organizações são obrigadas a respeitar o princípio da legalidade, ao mesmo tempo em assegura que a legislação nacional não reduzirá nem será aplicada de modo a reduzir as garantias nela previstas, o que vale dizer, as limitações devem ser "razoáveis e justificadas".

Arnaldo Süssekind reafirma as disposições da Convenção nº 87 da OIT, dizendo que não dá respaldo ao sindicato anárquico e considera ilícita a ação sindical empreendida, em desrespeito às leis aplicáveis às pessoas ou coletividades organizadas<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

<sup>32</sup>WEISS, Carlos. *O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado06.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

<sup>33</sup>CATHARINO, José Martins. *Tratado elementar de direito sindical: doutrina, legislação*. São Paulo: LTr, 1977, p. 81-82.

<sup>34</sup>SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3. ed. atual. e com textos novos. São Paulo: LTr, 2000, p. 334.

Observa-se, portanto, ser um limite objetivo e externo à liberdade sindical, tendo em vista que o seu exercício deve se harmonizar, se submeter ao respeito à lei, ou seja, em uma liberdade de ação sindical com independência, mas dentro de um contexto de ordenamento jurídico<sup>35</sup>.

Outra fonte de limitação, ainda, pode ser localizada na doutrina e na jurisprudência. A teoria do abuso de direito que, segundo a filosofia kantiana a liberdade de um há de encontrar limite na liberdade de outro, pode ser considerada na restrição de direitos tidos como excessivos e desnecessários.

Alexandre de Moraes, analisando a relatividade dos direitos fundamentais, o que se aplica à liberdade sindical, afirma que tais direitos não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, nem tampouco como argumento para afastamento ou diminuição de responsabilidades (civil ou penal) por atos criminosos, sob pena de total desrespeito ao Estado de Direito. Os direitos e garantias fundamentais, portanto, não são limitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas)<sup>36</sup>.

Ressalta-se, ainda, “que a simples existência de lei não se afigura suficiente para legitimar a intervenção no âmbito dos direitos e liberdades individuais. Faz-se mister, ainda, que as restrições sejam proporcionais, isto é, que sejam ‘adequadas’ e justificadas pelo interesse público e atendam ao critério de razoabilidade”<sup>37</sup>.

Com o mesmo pensamento, Arion Sayão Romita afirma que:

[...] a autonomia da associação profissional não significa soberania, porque a entidade, embora autônoma em sua vida interior, obedece ao ordenamento jurídico estatal. A associação profissional tem sua autonomia limitada pelo direito dos indivíduos e dos demais grupos sociais, incumbindo ao Estado velar pelo respeito a esse direito. A associação profissional responde perante a ordem jurídica pelas ofensas que cometer contra direitos alheios como qualquer sujeito de direitos e obrigações<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup>DONATO, Messias Pereira. Liberdade sindical. In: *CURSO DE DIREITO DO TRABALHO: estudos em homenagem a Mozart Victor Russomano*. Octavio Bueno Magano (org.). São Paulo: Saraiva, 1991, p. 471.

<sup>36</sup>MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 28.

<sup>37</sup>Idem, *ibidem*, p. 30.

<sup>38</sup>ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. São Paulo: LTR, 2007, p. 332.



Amaury Mascaro Nascimento esclarece que, como regra fundamental da liberdade sindical individual, a liberdade de filiação sindical funciona como direito do trabalhador e como dever para o sindicato<sup>39</sup>.

É importante que fique claro que a liberdade de filiação sindical abrange a liberdade de aderir, de não aderir e de desfiliar-se de um sindicato.

A liberdade sindical permite que as organizações de trabalhadores e de empregadores busquem solucionar seus conflitos sem intervenção das autoridades públicas. No entanto, tal intervenção pode se justificar no caso de se produzirem acontecimentos de natureza excepcional, como o de se restabelecer uma situação em que os direitos sindicais sejam plenamente respeitados.

A OIT esclarece que:

Os princípios enunciados no Art. 3º da Convenção nº 87 tampouco impedem o controle de atos internos de um sindicato, quando esses atos violam as disposições ou normas legais. Mas só são aceitáveis as limitações impostas com a exclusiva finalidade de garantir o respeito as normas democráticas no movimento sindical<sup>40</sup>.

Quanto ao exercício de atividades políticas pelos sindicatos, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT entende ser desejável que os sindicatos “limitem o campo de suas atividades às questões sindicais e profissionais, sem prejuízo da liberdade de opinião de seus membros”. Ao mesmo tempo, esse Comitê reconhece que “é difícil estabelecer uma clara distinção entre o político e o genuinamente sindical, pois ambas as noções se superpõem em parte”<sup>41</sup>.

Amaury Mascaro Nascimento ressalta que essa legislação internacional sobre atividades políticas dos sindicatos não é recebida de modo pacífico. Há organizações sindicais que insistem na atuação política, sendo mesmo difícil encontrar um sindicato sem uma ideologia política, alguns são braços de um partido político”<sup>42</sup>.

Em relação ao Brasil, por ser um país de contrastes, seria recomendável que, dentro da liberdade sindical, fosse fomentado o progresso do sindicalismo e, para tanto, é possível verificar que o texto constitucional não impede, ao contrário, recomenda, a aprovação de legislação, com base na idéia de unicidade sindical e pluralidade associativa, prevendo critérios objetivos para que uma entidade

---

<sup>39</sup>NASCIMENTO, Amaury Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008, p. 152.

<sup>40</sup>ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A liberdade sindical*. São Paulo: LTr, 1993, p.70.

<sup>41</sup>Idem, ibidem, p. 71-72.

<sup>42</sup>Idem, ibidem, p. 151.

associativa supere um sindicato, em termos de representatividade, logrando reconhecimento em seu lugar<sup>43</sup>.

É importante avançar na interpretação constitucional, eis que a unicidade sindical, conforme prevista no inciso II do art. 8º da Constituição Federal, deve se harmonizar com os demais dispositivos, sob pena da restrição à liberdade ter peso maior do que a própria liberdade, de onde surgiu; para tanto, os princípios constitucionais devem ser utilizados.

É preciso, de imediato, compreender que a unicidade sindical já cedeu espaço ao desmembramento de categorias, conforme ensina Marcelo Pimentel<sup>44</sup>.

O fato de já existir uma entidade criada anteriormente não pode, por si só inviabilizar tal direito, do contrário estar-se-ia a admitir que após a constituição de uma entidade sindical, está só poderia de desconstituir caso ela mesma assim decidisse ficando vedada qualquer forma de intervenção por parte da categoria.

Deve-se ressaltar que a entidade sindical para existir deve reunir especificamente o pressuposto da legitimidade, e isto se comprova com sua atuação eficiente na representação dos interesses da categoria representada, porém, não é possível sufocar o direito individual de parcela da categoria que não esteja satisfeita com a forma de representação já constituída.

É preciso reconhecer o direito de toda a categoria e não apenas de uma parcela, no caso da maioria, eis que, por tratar-se de direito individual o coletivo não pode sufocá-lo.

Assim, quando se pensa em legitimidade de entidades sindicais mais representativas, o que se pretende é aperfeiçoar a estrutura sindical existente, onde verdadeiros xerifes se perpetuam nas Administrações Sindicais por mais de 30 ou 40 anos, sem que a categoria representada aufera vantagens consideráveis.

Alguns doutrinadores entendem que, enquanto não for modificada a legislação, persiste o registro no MTE que, em princípio, não está atrelado à questão da representatividade para atribuí-lo à entidade sindical, o que, não se faz necessário, eis que a unicidade sindical não pode sobrepor-se a liberdade sindical ao argumento de anterioridade de registro, pois, desta forma estar-se-ia a subjugar o valor liberdade ao princípio da anterioridade e, com isso, a menosprezar toda a vontade que, muitas

---

<sup>43</sup>PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e liberdade sindical*. São Paulo: LTr, p. 118.

<sup>44</sup>Apud PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. LTr, São Paulo, 2007, p. 119.

vezes, é de parcela da categoria superior aquela que obteve o registro sindical anterior.

Não se deve analisar o registro sindical como direito absoluto, inatingível; é preciso entender que a entidade sindical só existe para guarnecer e buscar melhorias para a categoria que a edificou e, não, o contrário; eis que não se trata de empresa mercantil onde o objetivo é auferir lucros financeiros para seus representantes.

Os princípios constitucionais são os parâmetros para se atingir o grau de liberdade que a sociedade atual deseja, e, segundo Pereira:

[...] sendo a liberdade sindical possui alto grau de generalização, assim como a unicidade, e seu enunciado simples e genérico, além de permitir modulação para ajustar-se a outros direitos constitucionais, garante a titularidade ampla e a abrangência do maior número de situações suscetíveis de tutela<sup>45</sup>.

Assim, tem-se que a legitimidade para uma entidade sindical atuar é concedida pela categoria respectiva que pode depender da atuação do ente criado, ser extinto, sendo que a extinção pode ocorrer com a criação de nova entidade em substituição à antiga, eis que, os estatutos internos das entidades sindicais são extremamente fechados para a dissolução da entidade, o que compromete a própria vontade da categoria, que não pode ficar à mercê de administradores sindicais que não alcançam melhorias para a categoria representada.

É preciso reconhecer o direito de toda a categoria e não apenas de uma parcela, no caso da maioria, eis que, por tratar-se de direito individual o coletivo não pode sufocá-lo.

O fato de possibilitar-se o implemento de mais de uma entidade sindical da mesma categoria, na mesma base territorial, desde que não seja inferior ao território de um município significa promover a inclusão da minoria o que condiz com o Estado Democrático de Direito em que vivemos.

A Constituição Federal ao delimitar o território mínimo preconizou que somente haveria necessidade de limitar o direito individual da liberdade sindical neste aspecto a fim de promover o fortalecimento da própria categoria, ou seja, diluir a representatividade sindical em várias entidades sindicais, de mesma categoria, em

---

<sup>45</sup>PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. LTr, São Paulo, 2007, p. 106.

área inferior a de um município faria com que a categoria não conseguisse reunir força a fim de buscar melhores condições de trabalho a seus representados.

Assim, o certo é que limitar a liberdade sindical só deve ocorrer em situações em que ficar comprovado que o implemento de mais de uma entidade da mesma categoria seria mais prejudicial do que favorável aquela categoria, e isto quem pode melhor dizer são os integrantes da nova entidade e não uma norma objetiva.

A norma que se extrai do inciso II do art. 8º da Constituição Federal é de eficácia plena, não pode ser restringível ou relativizadas por lei e muito menos por Portaria do MTE, sob pena de incidirem em inconstitucionalidade.

## 2.1 Unicidade e Pluralidade Sindical

A unicidade sindical caracteriza-se por modelo de organização sindical onde predomina o intervencionismo estatal, no qual os sindicatos são constituídos conforme regras estabelecidas pelo Poder Público que, segundo José Augusto Rodrigues Pinto, importa na negação do princípio da liberdade de organizar-se, “produzindo a figura da unicidade sindical, ou seja, da existência de um só sindicato para cada categoria em cada porção do território nacional”<sup>46</sup>.

Segundo José Cláudio Monteiro de Brito Filho, unicidade sindical é:

[...] a possibilidade de existência de uma única entidade sindical, representativa do mesmo grupo, em determinada base física, por imposição estatal. Para este autor a caracterização da unicidade sindical se faz com: a) a representação por uma única entidade sindical; b) atuação em determinada base territorial; e c) com imposição do Estado, de forma discricionária ou por previsão legal<sup>47</sup>.

José Francisco Siqueira Neto entende que unicidade sindical “é a representação sindical única de uma determinada coletividade de trabalhadores e de empregadores, resultante de imposição legal”<sup>48</sup>.

Amaury Mascaro Nascimento assim conceitua a unicidade sindical: “a proibição, por lei, da existência de mais de um sindicato na mesma base de atuação”.

---

<sup>46</sup>PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2004, p. 87.

<sup>47</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 99.

<sup>48</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000, p. 103-104.

Tal proibição poderá ser total ou restringir-se a apenas alguns níveis, como o de empresa, podendo, também, significar a proibição de mais de um sindicato da mesma categoria<sup>49</sup>.

Assim, resta claro que as características da unicidade sindical, a partir do seu conceito, qual seja, é a possibilidade de existência de uma única entidade sindical, representativa do mesmo grupo, em determinada base física, por imposição estatal, são:

- 1) a representação de um grupo por uma única entidade sindical – na unicidade, qualquer integrante do grupo, qualquer que seja ele, só pode ser representado pela mesma organização sindical;
- 2) que isto ocorra dentro de uma determinada base, ou seja, região geográfica – que pode ser de qualquer tamanho e;
- 3) que isto ocorra por imposição do Estado, quer por um ato discricionário, quer por previsão do ordenamento jurídico.

Rodolfo Pamplona Filho conceitua a unicidade sindical como o “sistema em que há uma única entidade representativa dos trabalhadores, de acordo com a forma de representação adotada (seja por categoria, base territorial, profissão ou empresa)”<sup>50</sup>

O STF, ao analisar a unicidade sindical prevista no inciso II do art. 8º da CF, assim declarou:

Ementa:

[...] I - Sindicato: unicidade e desmembramento. 1. O princípio da unicidade sindical (CF, art. 8º, II, da Constituição) não garante por si só ao sindicato a intangibilidade de sua base territorial: ao contrário, a jurisprudência do STF está consolidada no sentido da legitimidade constitucional do desmembramento territorial de um sindicato para constituir outro, por deliberação dos partícipes da fundação deste, desde que o território de ambos não se reduza a área inferior à de um município. [...] 2. No caso, o Tribunal *a quo* assentou que não houve superposição sindical total, mas apenas um desmembramento que originou novas organizações sindicais

<sup>49</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008, p. 163

<sup>50</sup>PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Pluralidade sindical e democracia*. São Paulo: LTr, 1997, p. 42.

*Nota:* Observe-se que o autor, assim como nós e diversos juristas, como Amauri Mascaro Nascimento (*Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989, p.239-243), prefere diferenciar unicidade de unidade, o que, entendemos, facilita a compreensão dos diversos modelos existentes, sem embargo daqueles que preferem utilizar, indistintamente, o vocábulo unidade para as duas hipóteses, como é o caso de Orlando Gomes e Éilson Gottschalk (*Curso de direito do trabalho*. 14. ed. 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 537) ou, como Roberto Barreto Prado (*Curso de direito sindical*. 3 ed. São Paulo: LTr, 1991, p. 66-76) e Eduardo Gabriel Saad (*Constituição e direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1989, p. 180), que utilizam a expressão monismo sindical.

regionais cuja área de atuação é menor do que a do agravante, o que não ofende a garantia constitucional da unicidade<sup>51</sup>.

Modelo oposto ao da unicidade sindical é o da pluralidade sindical, que importa na possibilidade de existência de mais de uma entidade sindical representativa do mesmo grupo, em determinada base.

Segundo Cássio Mesquita Barros, na pluralidade sindical “é facultada a criação, simultânea ou não, numa mesma base territorial, de mais de um sindicato representativo de trabalhadores ou de empresários da mesma profissão. A França, a Suíça e a Itália admitem o plurisindicalismo”<sup>52</sup>.

Neste modelo, pode existir mais de uma organização sindical representativa dos integrantes de determinado grupo, criando-se e se mantendo as organizações sindicais em decorrência da vontade dos interessados, sem que o Estado possa interferir.

Coexiste, neste modelo, junto com a pluralidade sindical em si, que é quando, de fato, tem-se mais de um sindicato representando o mesmo grupo, na mesma base, a unicidade sindical, onde existe única entidade sindical representando determinado grupo em determinada base, mas, agora, não por imposição do Estado e, sim, em razão da vontade livre dos interessados, trabalhadores e empregadores<sup>53</sup>.

É que, salvo imposição estatal esdrúxula que impusesse a pluralidade sindical, a decisão entre ter uma ou mais de uma entidade representativa de seus interesses é, sempre, dos interessados.

Não se deve confundir, é importante ressaltar, unicidade, pluralidade e unidade sindicais com unicidade, pluralidade e unidade de ação.

Nestas últimas, o que se tem, independentemente do modelo de organização sindical, é a observância, por imposição legal ou pela vontade dos interessados, de uma atuação que pode ser uniforme ou plúrima.

Na unicidade de ação, só uma organização sindical pode representar determinado grupo, em dada base territorial, durante certo período de tempo. É o caso, além do Brasil, dos Estados Unidos da América onde, apesar de existir

---

<sup>51</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE-AgR 154.250/SP. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. 1ª Turma. Jul. em 15 maio 2007. **Diário da Justiça**, 6 jun. 2007.

<sup>52</sup>BARROS, Cássio Mesquita. Pluralidade, unidade e unicidade sindical. *In*: CURSO DE DIREITO COLETIVO DO TRABALHO. Georgeton de Souza Franco Filho (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p.77.

<sup>53</sup>Nota: Afirma Amauri Mascaro Nascimento que “Diferem unicidade (por lei) e unidade (por vontade). A unidade não contraria o princípio da liberdade sindical; a liberdade pode ser usada para a unidade” (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 241). Talvez se possa dizer que, em verdade, o modelo é um só, admitindo pluralidade e unidade.

pluralidade sindical, só um sindicato representa os trabalhadores de determinada empresa, em determinado momento<sup>54</sup>.

Na pluralidade de ação, as organizações sindicais atuam de forma isolada, representando, apenas seus associados, como é o caso da Itália, gerando, por exemplo, normas coletivas com natureza que chamam contratual (em oposição à natureza institucional) e que são denominadas contrato coletivo de Direito Comum<sup>55</sup>.

Por derradeiro, tem-se a unidade de ação onde, apesar de existir mais de uma organização sindical, elas se conjugam para representar os interesses de todo o grupo.

José Francisco Siqueira Neto é adepto desta corrente, afirmando que:

O pluralismo sindical também não é por si só o corolário do sistema democrático. Para um sistema ser democrático, não é requisito que seja plural na constituição e organização. A unicidade sindical não reclama a existência de um só sindicato, mas sim uma convergência procedimental e, se possível, uma unidade organizacional. A unicidade sindical não garante a unidade de ação e tampouco a não interferência de terceiros nas organizações<sup>56</sup>.

Amauri Mascaro Nascimento indica, na doutrina estrangeira, outros partidários da unidade de ação, que denomina “unidade adquirida livremente pelos próprios sindicatos, isto é, a pluralidade para a liberdade de união, uma unidade não-orgânica, mas de ação, apenas. Identifica Brethe de La Gressaye e Ernesto Krotoschin<sup>57</sup>.

Definidas as linhas básicas dos modelos acima, cumpre verificar que inexistem uniformidade entre os juristas a respeito da conveniência da adoção de um ou outro modelo.

Defensores da unicidade, Evaristo de Moraes Filho afirma que em:

[...] regime de pluralidade absoluta, como pleiteiam seus adeptos, viveríamos num verdadeiro inferno de confusão social, com prejuízo para a própria profissão, fracionada e dividida entre associações dissidentes e até mesmo opostas em seus pontos de vista, cada uma controlada, talvez, por outros

---

<sup>54</sup>Nota: Sobre esta questão e sobre o processo de escolha do sindicato que, em determinado período, irá atuar como representante exclusivo, ver Benjamin M. Shieber (*Iniciação ao direito trabalhista norte-americano*. São Paulo: LTr, 1988, p. 73-81) e Orlando Gomes e Élon Gottschalk (*Curso de direito do trabalho*. 14 ed. 4. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 539).

<sup>55</sup>GIUGNI, Gino. Direito sindical. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991, p. 120-125 e LUCA, Carlos Moreira de. *Convenção coletiva do trabalho: um estudo comparativo: a convenção coletiva do trabalho no Brasil e o contrato coletivo na Itália*. São Paulo: LTr, 1991, p.48-54.

<sup>56</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991, p. 95.

<sup>57</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 241.

organismos mais fortes: uma igreja, um partido político, o patronato, o próprio Estado...<sup>58</sup>.

Entende o autor que a existência do sindicato único não implicaria em atentar-se contra a livre sindicalização, pois que não seria obrigatória a filiação. Diz ele:

Como em todas as legislações é a profissão o limite básico do sindicato, o que mais exige o legislador é fixar um sindicato para cada profissão, somente isso. Não significa tal medida a obrigatoriedade de levar alguém a fazer parte do sindicato, importa tão somente em reconhecer que nos dias de hoje não pode mais a questão sindical ser encarada com espírito jusprivatista do liberalismo clássico<sup>59</sup>.

Cássio Mesquita Barros, embora apresente elenco de vantagens e desvantagens dos modelos, posiciona-se favorável à pluralidade, lecionando que:

O que não nos parece conveniente nem razoável, é que o Estado restrinja a criação, em uma mesma base territorial, de mais de um sindicato de uma mesma categoria, porque assim fere uma liberdade intrínseca ao ser humano, a liberdade de escolha, sendo a liberdade sindical um de seus desdobramentos.

A unicidade sindical, decorrente de impositivo de lei, se choca flagrantemente com a Convenção nº 87, da OIT, e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que encaram a liberdade sindical sob três aspectos:

1. a liberdade sindical coletiva, que é a liberdade de empregados e empregadores se unirem e formarem um sindicato, redigirem seus estatutos e estabelecerem seu programa de ação;
2. a liberdade sindical individual, que é o direito de todo empregado e de todo empregador de ingressarem ou de se desligarem do sindicato de sua escolha.
3. a autonomia sindical, que concebe o sindicato como senhor de suas deliberações, sem ingerências de forças estranhas<sup>60</sup>.

Mozart Victor Russomano, embora reconheça as dificuldades do pluralismo, afirma que o que “seduz na tese da pluralidade é que, graças a ela, se pode chegar a um sistema sindicalista organizado em termos realmente democráticos, com base na liberdade integral”<sup>61</sup>.

Para Amauri Mascaro Nascimento:

<sup>58</sup>MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978, p. 156.

<sup>59</sup>Idem, *ibidem*, p. 154.

<sup>60</sup>BARROS, Cássio Mesquita. *In: CURSO DE DIREITO COLETIVO DO TRABALHO*. Georgenor de Souza Franco Filho (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 86-89.



[...] o princípio básico em que se fundamenta o pluralismo é o democrático. A liberdade sindical não pode coexistir com a proibição da livre organização dos grupos segundo suas deliberações. A auto-organização sindical passa pela possibilidade dessa divisão, e problemático seria compatibilizá-la com o monopólio sindical<sup>62</sup>.

E essa é a questão que deve ser observada sempre: ainda que no pluralismo possam surgir dificuldades na representação e em outros aspectos, nada supera a liberdade que o modelo apresenta, sendo ele que conduz à unidade – que entenda-se como o ideal a almejar – e não o seu contrário, a unicidade.

É como já se afirmou anteriormente neste estudo, ao dispor:

Não nos parece válido interferir na organização sindical, restringindo a livre escolha de trabalhadores e empregadores, que devem poder optar por um sistema em que coexistam diversos sindicatos, ou, se entenderem em contrário, procurar a unidade<sup>63</sup>.

Deve ser buscada a unidade sindical derivada da pluralidade sindical, imposta por trabalhadores e empregadores, que unem forças, dentro da mesma categoria, em torno de um projeto comum, sem que o Estado tenha de decidir pelos mesmos, adotando um sistema que tolha a liberdade:

Assim, deve ser entendido o posicionamento da OIT, expresso no art. 2º da Convenção nº 87 que, como prescreve José Francisco Siqueira Neto, “não exige ou estimula o pluralismo, apenas flexibiliza a possibilidade para, observadas as condições específicas e particulares, os agentes poderem livremente se autoregularem e organizarem<sup>64</sup>.”

Nesse sentido, a afirmação de Zoraide Amaral de Souza que, tratando da questão, declara que o que a Convenção nº 87 da OIT pretende é “a liberdade dos interessados, não que o ideal seja a pluralidade ou a unidade”<sup>65</sup>.

O legislador constituinte, entretanto, optou por outro caminho, mantendo a unicidade sindical, fruto da experiência brasileira com o corporativismo, o que motiva Octavio Bueno Magano a dizer o seguinte: “É lamentável que o tivesse feito não só

---

<sup>61</sup>RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 77.

<sup>62</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 240.

<sup>63</sup>Idem, *ibidem*, p. 257.

<sup>64</sup>SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991, p.94.

<sup>65</sup>SOUZA, Zoraide Amaral de. *A associação sindical no sistema das liberdades públicas*. São Paulo: LTr, 2008, p. 158.

porque a experiência do passado já mostrara ser o regime propício apenas a cúpulas sindicais, senão, também, porque é manifesta sua colisão com o padrão universal<sup>66</sup>.

Assim agindo, desprezou a liberdade, que deve ser um dos postulados básicos dos regimes que se baseiam no Estado Democrático de Direito e que não se coaduna com a falsa união, com a “união” imposta e que só leva ao enfraquecimento.

E isto é difícil de alterar no Brasil, pois a defesa da unicidade ainda é a base do pensamento de boa parte do movimento sindical que lutou na Constituinte contra o fim da unicidade, até porque o modelo criou uma elite que dele se beneficia e dificilmente deixará que ele termine, sem ao menos protestar, tentando preservar seus privilégios.

Prevalecendo a unicidade, não é possível a representação de trabalhadores de categoria já organizada em sindicato por outra entidade sindical, o que não condiz com a realidade brasileira, em que a situação concreta pode demonstrar que a unicidade só seria defensável em situações que o aperfeiçoamento de outros direitos fosse a melhor solução naquele caso, porém é preciso esclarecer que a jurisprudência nega peremptoriamente a possibilidade de restrição a aplicação da unicidade sindical:

RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. O respeito ao princípio da unicidade sindical estampado no art. 8º, II, da Constituição Federal vigente, que veda a representatividade de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, por mais de uma organização sindical, conduz, inexoravelmente, ao reconhecimento da ilegitimidade *ad causam* da Entidade Classista que comparece a Juízo pretendendo representar categoria que já se encontra devidamente constituída em Órgão Sindical diverso<sup>67</sup>.

No tocante à pluralidade sindical, tem-se que é o princípio segundo o qual, na mesma base territorial pode haver mais de um sindicato representando pessoas ou atividades que tenham um interesse coletivo comum.

Segundo Arion Sayão Romita, é inegável que o Estado Social de direito, ao reconhecer direitos e garantias individuais, reconhece, também, os chamados corpos intermediários e consagra o princípio pluralista, sendo “irrecusável que a liberdade de organização traz em si, como consequência lógica, a possibilidade de uma pluralidade sindical”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup>MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990, p. 39. v. III (Direito Coletivo do Trabalho).

<sup>67</sup>BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. RODC 571147/1999. Rel. Juiz Convocado Márcio Ribeiro do Valle. Jul. em 22 fev. 2000. *Diário da Justiça*, 16 mar. 2001, p. 680.

<sup>68</sup>ROMITA, Arion Sayão. *Sindicalismo, economia, estado democrático*. São Paulo: LTr, 1993, p. 15.

A OIT tem como princípio fundamental do direito sindical a liberdade sindical. Ela trata da liberdade sindical definindo a liberdade de associação como essencial para o progresso.

A base do posicionamento, porém, é encontrada na Convenção nº 87, da OIT, que dispõe sobre a “liberdade sindical e a proteção do Direito Sindical”. Esta Convenção, adotada em 9 de julho de 1948, define as linhas mestras da liberdade sindical, em face, principalmente, do Estado, trazendo, em seu bojo, nos art.s 2º e 3º o seguinte:

Art. 2º

Trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão o direito de constituir, sem prévia autorização, organizações de sua própria escolha e, sob a única condição de observar seus estatutos, a elas se filiarem.

Art. 3º

1. As organizações de trabalhadores e empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regimentos, eleger livremente seus representantes, organizar sua administração e atividades e formular seus programas de ação.
2. As autoridades públicas abster-se-ão de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou cercear seu exercício legal.

Estes dispositivos, que trazem as linhas mestras do sindicalismo com liberdade, são, ainda, completados pelos artigos seguintes, sendo de destacar a ressalva do art. 8º, 1, que traz a observação já feita em mais de um momento, neste estudo, de que a liberdade sindical será exercida com respeito ao ordenamento jurídico.

Conveniente aduzir que o Brasil não ratificou a Convenção nº 87, da OIT, considerada por Arion Sayão Romita como o “instrumento fundamental em tema de liberdade sindical (...)”<sup>69</sup>.

Ela se completa com a Convenção nº 98, que trata da “aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva”; foi adotada em 1º de julho de 1949, e ratificada pelo Brasil em 18 de novembro de 1952 (data do registro).

Os principais dispositivos da Convenção nº 98, relativamente ao direito de sindicalização, são o 1º e 2º artigos, que prescrevem:

Art. 1º

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação ao seu emprego.

---

<sup>69</sup>ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2009. p. 332.

2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem a:
- a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato.

A trilha da liberdade sindical, mesmo tendo como destino final a unidade sindical, transita pela pluralidade.

Muito embora não tenha sido ratificada a Convenção nº 87, o Brasil ratificou, em 24 de janeiro de 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela ONU em 1966, o que consagra o princípio da liberdade sindical, conforme entendimento de Arnaldo Süssekind<sup>70</sup>.

Mauro Mascaro Nascimento<sup>71</sup> afirma que “pluralidade é o princípio segundo o qual, na mesma base territorial, pode haver mais de um sindicato representando pessoas ou atividades que tenham um interesse coletivo comum”.

Nota-se que a pluralidade sindical estabelece uma concorrência entre sindicatos; contudo, tal disputa não é maléfica, já que os sindicatos irão lutar de forma profícua, é o que se espera, para angariar mais associados.

Assim, Mozart Victor Russomano<sup>72</sup> expõe: “concluimos reconhecendo que não são pequenos os riscos da pluralidade sindical, mas haverá outra maneira de salvar a liberdade dos homens, das classes e dos povos, sem enfrentar a ameaça de grandes males?”

O sistema plural é defendido por diversos doutrinadores como: Délio Maranhão, Tristão de Ataíde, Rego Monteiro, Eduardo Gabriel Saad, Arion Romita, Mozart Victor Russomano, Mauricio Godinho Delgado e João Regis Fassbender Teixeira.

Nas palavras de Ricardo Macedo<sup>73</sup>, “a liberdade sindical está, assim, na própria essência de um Direito Internacional do Trabalho, em cuja elaboração se conte com a real participação dos destinatários das normas que o compõem”.

Não se deve desconhecer a realidade social atual, de substituição de entidades pouco atuantes, ao fundamento de que, no passado tais entidades auferiram grandes conquistas, por isso devem ser mantidas; é preciso compreender que a entidade só pode existir mediante vontade de sua categoria e não por força de quaisquer outros argumentos sob pena de restrição indevida a liberdade sindical.

---

<sup>70</sup>SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. LTr, 2000, v. 2, p. 1104-1105.

<sup>71</sup>NASCIMENTO, Mauro Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008, p.162.

<sup>72</sup>MOZART, Victor Russomano. *Curso de direito do trabalho*. Curitiba: Juruá, 2003.

## 2.2 Enquadramento Sindical

O art. 8º, II da Constituição Federal de 1988 preceitua que a sindicalização se dará por categoria, o que configura mais uma amarra imposta no ordenamento jurídico brasileiro que impede a adoção da plena liberdade sindical, ou seja, a liberdade sindical sofre nova restrição com o dever de só poder haver a criação de sindicatos por categoria.

Para compreendê-la, é preciso, antes, compreender o que motiva o agrupamento das pessoas e de que forma isto pode ocorrer.

Partindo do pressuposto de que os sindicatos, assim como outras espécies do gênero associação, formam-se em torno de um conjunto de pessoas com interesses comuns, tais interesses, quando se trata de entidades sindicais, qualificam-se por ser profissionais ou econômicos. É, portanto, a solidariedade de interesses que irá motivar a formação, entre trabalhadores (em sentido amplo) e empregadores, de um vínculo que os une.

Esse vínculo, de solidariedade, segundo Mozart Victor Russomano<sup>74</sup> ou, como prefere a CLT, social básico (vide art. 511), é o que forma ou se denomina categoria.

Ainda conforme Russomano, ao contrário do sindicato, que se forma em decorrência da vontade de seus integrantes, a categoria é necessária. Haveria, então, sempre, uma categoria representada por determinado sindicato.

Isso pressupõe, porém, um mínimo de homogeneidade, não sendo possível adotar o critério de existência necessária de categorias quando se tem a sindicalização heterogênea (para os fins deste estudo, entendida como aquela em que as pessoas, trabalhadores e empregadores, podem sindicalizar-se sem levar em conta uma profissão ou uma atividade comum, considerando, para seu agrupamento, critérios de pura conveniência)<sup>75</sup>.

Na primeira, existem traços comuns, de profissão ou atividade, que conduzem à união, quando, então, tem-se a sindicalização por categoria. Na segunda, a união é totalmente livre, surgindo por critérios de total conveniência.

---

<sup>73</sup>PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. São Paulo, LTr, 2003, p. 76.

<sup>74</sup>RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 80.

<sup>75</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Sindicalização por categoria. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo, v. 7, n. 14, p. 82-94, set. 1997.

A respeito de categoria, é importante observar que ela tem uma definição clássica, que contrapõe empregados (categoria profissional) a empregador (categoria econômica), como afirma Arion Sayão Romita, que entende, ainda, que categoria “alude a sistema econômico produtivo”<sup>76</sup>.

É preciso, pois, abandonar, na noção de categoria, esta amarra que a liga a sistema econômico produtivo, dando-se definição mais ampla, que leve em conta critérios de homogeneidade.

Categoria deve ser definida, então, “como o conjunto de pessoas que, por força de seu trabalho ou de sua atividade, possuem interesses comuns, formando um vínculo social básico”<sup>77</sup>.

As categorias podem surgir de forma espontânea, caso da Espanha, onde, embora vigore regime de liberdade sindical, prevalece o enquadramento por ramos de atividade, conforme Flávio Antonello Benites Filho<sup>78</sup>, ou de forma obrigatória, como é o caso do Brasil.

As categorias, dentro da homogeneidade, formam-se de acordo com a profissão e com a atividade.

Quando ocorre a formação de acordo com a profissão, tem-se a formação dos sindicatos horizontais que, conforme Romita, “são os que agrupam trabalhadores que exercem o mesmo ofício ou profissão, independentemente da empresa em que trabalham ou do ramo de produção em que estas desenvolvem suas atividades”<sup>79</sup>.

Nesta forma, só é possível a sindicalização de trabalhadores, sendo, como ensina Gino Giugni, “a primeira forma de organização sindical nos países de desenvolvimento industrial mais antigo”<sup>80</sup>.

Quando se tem a formação de acordo com a atividade, tem-se a sindicalização vertical, que se divide em por indústria (ou por atividade) e por empresa.

Na primeira, leva-se em conta a atividade desenvolvida pelos que tomam os serviços, enquadrando-se tanto os tomadores (quando isto é possível, caso do Brasil, no setor privado) como os trabalhadores que lhes prestam serviços e, na segunda, considera-se a empresa onde os trabalhadores prestam serviços.

---

<sup>76</sup>ROMITA, Arion Sayão. *Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários*. São Paulo: LTr, 1992, p. 43.

<sup>77</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Op. Cit.*, p. 85-86.

<sup>78</sup>BENITES FILHO, Flávio Antonello. *Direito Sindical espanhol: a transição do franquismo à democracia*. São Paulo: LTr, 1997, p. 113.

<sup>79</sup>ROMITA, Arion Sayão. Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo; v. 59, n. 3, p. 296, mar. 1995.

<sup>80</sup>GIUGNI, Gino. *Direito sindical*. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991, p. 30.

A primeira forma aceita a sindicalização de trabalhadores e empregadores e, a segunda, por óbvio, somente de trabalhadores.

No Brasil, no setor privado, as regras sobre sindicalização por categoria estão no art. 511, § 11º a 4º.

Por eles, percebe-se que a regra geral, no Brasil, é a sindicalização vertical por atividade, formando-se as categorias econômicas e profissionais de acordo com o ramo de atividade onde estão inseridos os empregadores, sendo considerada exceção a sindicalização por profissão – quando ocorre a formação do que se denomina categoria profissional diferenciada – e inexistente a sindicalização por empresa.

Observe-se a propósito que, a atividade que determina o enquadramento sindical é a atividade preponderante da empresa, entendida, nos termos do art. 581, § 2º, da CLT, como a que caracteriza “a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente, em regime de conexão funcional”.

Pode ocorrer, todavia, de a empresa realizar diversas atividades econômicas, sem preponderância. Nesse caso, como se verifica no art. 581, § 1º, ocorre um múltiplo enquadramento, ou, como se tem convencionado denominar, um duplo enquadramento, que será tanto dos empregadores como dos empregados enquadrados pela regra geral do art. 511, § 1º e 2º, da CLT, como mencionado acima.

É como ensina Arnaldo Süssekind:

[...] haverá atividade preponderante se todos os estabelecimentos ou setores da empresa operarem, integrados e exclusivamente, para a obtenção de determinado bem ou serviço. Mas, se a atividade em um estabelecimento ou departamento puder ser destacada, sem que o funcionamento da empresa seja afetado na consecução do seu principal objetivo, aquela será independente para fins de sindicalização<sup>81</sup>.

A jurisprudência acolhe esse entendimento, como se verifica das ementas a seguir apresentadas, a segunda na primeira parte, não obstante o posicionamento final:

ENQUADRAMENTO SINDICAL – CONTRIBUIÇÃO ASSISTENCIAL E CONFEDERATIVA – EMPRESA FILIADA ESPONTANEAMENTE A MAIS DE UM SINDICATO PATRONAL.

---

<sup>81</sup>SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. 20. ed. São Paulo: LTr, 2002, v. 2, p. 1.118.

Na hipótese dos autos, a Reclamada, embora tendo como atividade preponderante o comércio varejista, filiou-se espontaneamente ao sindicato patronal do segmento de hotéis, bares e restaurantes. Desse modo, reconheceu e possibilitou a existência de categorias profissionais distintas dentro de sua empresa. Isso porque, se a empresa se identifica com mais de um ramo de atividade, filiando-se a mais de um sindicato patronal, não pode impedir a correspondente representação sindical dos trabalhadores. Recurso de Revista não conhecido<sup>82</sup>.

As categorias no setor privado brasileiro, a propósito, formam-se conforme os seguintes critérios de homogeneidade; identidade (atividades ou profissões idênticas), similaridade (atividades semelhantes) e conexidade (atividades que se complementam)<sup>83</sup>.

No setor público, a formação das categorias obedecerá, também, à atividade, considerada, no caso, a condição de ente público do tomador do serviço.

Por este motivo é que os servidores públicos são sindicalizados em separado dos trabalhadores do setor privado e por cada unidade da Federação, aqui pela existência, principalmente, de regramentos diversos existentes em cada unidade.

Dentro delas, porém, é possível a formação de diversas categorias, sempre considerando a atividade desenvolvida, o que pode levar à criação de sindicatos diversos.

Concluindo este tópico, cumpre observar que a sindicalização por categoria, sendo mais uma restrição à livre organização das entidades, não se coaduna com o princípio basilar da liberdade sindical, gerando diversas dificuldades de ordem prática, impedindo a mobilidade dos trabalhadores de uma entidade para outra, bem como sua união de forma mais espontânea, o que é fomentado pelo Comitê de Liberdade Sindical:<sup>84</sup>

Não respeita os princípios de liberdade sindical, a existência de dispositivos de constituição nacional proibindo a criação de mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau de organização, numa determinada base territorial, que não poderá ser inferior à área de um município.

A liberdade sindical plena é a regra, a unicidade a exceção, assim, cabe a categoria decidir onde e quando a exceção afastará a regra, sob pena de interferência do Estado na organização sindical, que é vedado.

---

<sup>82</sup>BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. 3ª Turma. RR 459931/2003. Rel. Min. Maria Cristina Peduzzi. *Diário da Justiça*, 25 de abril de 2003.

<sup>83</sup>NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva. 1989, p. 235.

<sup>84</sup>*Apud*: PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e liberdade sindical*. São Paulo: LTr, 2003, p. 82.



### 2.3. Papel do Estado na Concessão do Registro Sindical.

O registro das entidades sindicais, que já se entende como limitação<sup>85</sup>, deve ser encarado com naturalidade, representando, hoje em dia, apenas forma de aquisição de personalidade jurídica sindical.

O STF analisando qual seria o órgão competente para efetivar o registro sindical assim proclamou:

Ementa:(...) II - Liberdade e unicidade sindical; competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II) recepção, pela CF/1988, da competência do Ministério do Trabalho para o registro. Esse registro é que propicia verificar se a unicidade sindical, limitação constitucional ao princípio da liberdade sindical, estaria sendo observada ou não, já que o Ministério do Trabalho é detentor das informações respectivas<sup>86</sup>.

Antes da Constituição Federal de 1988, ressalte-se, a situação era outra, considerando que o registro era concedido pelo Ministro do Trabalho, de forma discricionária, pelo que se poderia dizer que havia restrição à liberdade sindical.

Hoje em dia não. O registro é somente forma de aquisição de personalidade e, se em alguns casos pode ser negado, isto ocorre ou por vício formal, que pode ser sanado, ou por desrespeito às restrições já existentes à liberdade de organização (unicidade, base territorial mínima, sindicalização por categoria e adequação ao sistema confederativo), pelo que não é ele, o registro, que atua como limitador, mas, sim, as restrições que devem ser observadas para que ele possa ser efetuado<sup>87</sup>.

Ele, embora isto tenha sido objeto de controvérsias, em passado recente<sup>88</sup>, continua sendo feito no MTE, que é o único que pode controlar as restrições à livre organização sindical.

Nesse sentido, decisão do TST, cuja ementa é transcrita parcialmente: “O Supremo Tribunal Federal tem que a autoridade competente para o registro, controle

---

<sup>85</sup>BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996, p. 41.

<sup>86</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. REAgR 222.285/SP. Rel. Min. Carlos Velloso. 2ª Turma. Jul. em 26 de fevereiro de 2002. *Diário da Justiça*, 22 mar. 2002, p. 42.

<sup>87</sup>Nota: Verifique-se, a respeito, o acórdão STF TP (MI 1448-SP), de 3.8.92, em que foi Relator o Ministro Sepúlveda Pertence (DJ de 28/5/93) e que pode ser encontrado na Revista LTr, v. 57, n. 9, p.1099-1107, set. 1993.

<sup>88</sup>LAMARCA, Antonio. Sindicato: registro e representação a nível nacional. *IOB – Repertório de Jurisprudência*, n. 24, p. 375, 2ª quinzena/dez. 1989 e ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. *Curso de direito sindical: teoria e prática*. São Paulo: LTr, 1991, p. 39, por exemplo, entendiam que o registro devia ser feito em cartório.

da observância do princípio da unicidade sindical e da regularidade da representação é o Ministério do Trabalho”<sup>89</sup>.

É como se observa da Súmula nº 677, do STF, que dispõe: “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”<sup>90</sup>.

Atualmente, o ato que regula o registro é a Portaria nº 186, de 10 de abril de 2008, que foi publicada a fim de prescrever procedimentos administrativos no que tange aos pedidos de registro sindical junto ao MTE, ou seja, procura o referido Ministério aperfeiçoar os procedimentos, antes previstos na Portaria 343/2000, a fim de zelar pela unicidade sindical, sem contudo interferir na organização sindical.

Alguns pontos da portaria merecem destaque, entre eles se pode destacar a regra do parágrafo único do art. 24, *in verbis*:

Na ocorrência de redução de número mínimo de filiados da entidade de grau superior, o processo de registro sindical ficará suspenso, até que conste do CNES nova filiação de entidade de grau inferior, que componha o número mínimo previsto na CLT<sup>91</sup>.

Neste ponto, nada há de inconstitucional como desejam as Confederações que impetraram as ADIs, pois está correta a necessidade de manutenção da legitimidade de representação. Esta legitimidade decorre exclusivamente da categoria, não havendo de se falar em direito adquirido ao registro sindical independentemente de legitimidade.

Não se deve pensar que o requisito mínimo para criação de uma entidade sindical só deve ser preenchido no momento de sua instituição, sob pena de fazer tabula rasa da própria idéia de categoria, ou seja, caso a entidade obtenha o registro sindical e posteriormente não tenha mais nenhuma entidade de grau inferior lhe dando suporte, mesmo assim estaria a representar? Representar quem? Quem não quer ser representado?

O art. 13 da referida portaria prescreve a necessidade da autocomposição quando houver conflito de representação entre entidades sindicais, *in verbis*: “Será arquivada a impugnação e concedido o registro sindical ou de alteração estatutária se

---

<sup>89</sup>BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Processo nº 386009 1997. Rel. Ministro José Simpliciano Fernandes. Jul. em 12 dez. 2001. *Diário da Justiça*, 15 fev. 2002.

<sup>90</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 677. *Diário da Justiça*, 9 de out. de 203, p. 4.

<sup>91</sup>BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria 343/2000. *Diário Oficial da União*, 4 de maio de 2000.

a única entidade impugnante, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo”<sup>92</sup>.

O referido dispositivo apenas procura dar celeridade nos processos administrativos de registro sindical, viabilizando o contraditório, porém, caso a categoria profissional ou econômica que impugnou a concessão do novo registro sindical pleiteado não compareça a autocomposição sua impugnação será arquivada, ou seja, o MTE optou por, somente analisar a impugnação no dia da autocomposição, sendo certo que, caso a entidade impugnante não compareça, será considerado como perda do interesse em impugnar, razão pela qual deixa de existir óbice a concessão de registro sindical a nova entidade pleiteante.

Não é observado vício de inconstitucionalidade nesta parte também, eis que é possível se extrair do dispositivo ministerial apenas o implemento do dispositivo da não interferência na organização sindical, ou seja, a entidade impugnante deve, sempre que for necessário apresentar razões para comprovar tanto sua legitimidade de representação quanto para aperfeiçoar a unicidade sindical, sob pena de se concluir que MTE está obrigado a negar o registro sindical mesmo sem haver impugnação, o que afrontaria diretamente a regra da não intervenção do Estado na organização sindical.

O principal problema que se verifica na referida portaria é o fato de não prever todas as hipóteses em que o registro deve ser indeferido, por violação às restrições constitucionais à liberdade sindical coletiva de organização, como se vê do art. 5º, que não prevê o indeferimento do pedido quando houver coincidência, mesmo que parcial, de categoria ou de base territorial com entidade sindical já registrada, mas somente se houver coincidência total, ou quando a base que for requerida englobar a sede de sindicato já registrado.

O ato, então, não é compatível com o art. 8º, II, da Constituição Federal, nem com a jurisprudência uniforme do STF, como se verifica da citada Súmula nº 677.

Note-se, em relação ao registro que, no Brasil, é condição indispensável para a aquisição pelas entidades sindicais de personalidade jurídica sindical e, com isso, possam entabular acordos e convenções coletivas, deflagrar greve etc.

Segundo a OIT, como se verifica do art. 7º, da Convenção nº 87, a exigência de registro pode ser considerada legítima, desde que não implique autorização prévia e não interfira no direito de trabalhadores e empregadores de criar entidades e dar-

---

<sup>92</sup>BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria 343/2000. *Diário Oficial da União*, 4 de

lhes a organização que desejarem, não configura atentado à liberdade sindical, o problema é que a referida convenção não foi ratificada pelo Brasil, assim, normalmente o conflito decorrente da aquisição da personalidade sindical desemboca no Poder Judiciário.

#### **2.4. Portaria nº 186/2000 e as ADINs nº 4120, 4126, 4128 e 4139.**

A liberdade sindical necessita, para ser concretizada, de autonomia, pois o grau de intervenção do Estado, no caso brasileiro, o MTE, por meio de suas portarias, demonstram que, apesar do Estado não poder interferir na organização sindical o que se nota é que o referido Ministério simplesmente legisla sobre tal matéria o que acaba por tolher a própria liberdade sindical das entidades sindicais.

O art. 2º da Convenção nº 87 da OIT é claro ao preconizar a garantia de livre criação das associações sindicais sem prévia autorização do Poder Público, devendo seus membros observar apenas os respectivos estatutos; isso é o cerne da liberdade sindical, tão cara aos trabalhadores que precisam se reunir para aprimorar os direitos trabalhistas.

A Portaria 186/08 do MTE representa uma verdadeira interferência estatal na organização sindical, chegando até mesmo prescrever (art. 16) a suspensão do registro sindical da entidade que não preservar os requisitos de constituição, ou seja, o Estado poderia suspender o registro sindical de uma entidade que fora reconhecida e que está atuando, com convenções e acordos coletivos em vigor ao fundamento de que não reúne os requisitos legitimadores de sua constituição.

O Procurador-Geral da República, em manifestação nas ADIs 4120, 4126, 4128 e 4129 opina pela inconstitucionalidade dos arts. 13, §§ 7º, 8º e 9º; 21, *caput*, e 23, § 2º, da Portaria 186 de 10 de abril de 2008 do Ministério do Trabalho e Emprego, com base nos seguintes argumentos:

O “*caput*” do art. 21 violaria o princípio da unicidade sindical ao permitir a filiação de entidades de grau inferior, simultaneamente, a mais de uma entidade de grau superior, eis que estaria a permitir a coexistência de diversas entidades de mesmo grau, em idêntica base territorial, a representar uma mesma categoria ou a soma delas.

No tocante ao § 2º do art. 23 o mesmo estaria também a desrespeitar a unicidade sindical, eis que da forma como previsto o conflito de representação, tal conflito se daria tão-somente nos casos em que, se tratando de mesma base territorial, houvesse coincidência de filiados e não de categorias.

Referindo-se aos §§ 7º, 8º e 9º do art. 13 entende a Procuradoria Geral da República que tais preceitos seriam violadores da liberdade sindical, da legalidade e da reserva legal, eis que obrigam a participação das entidades em conflito a se autocomporem quando houver impugnação ao pedido de registro sindical ou alteração estatutária, e tal obrigação é típica de lei, sendo a portaria instrumento inidôneo para tal.

A Advocacia-Geral da União - AGU, defendendo a constitucionalidade da mesma portaria, resumidamente assim se manifestou:

No tocante ao art. 13 e §§ 7º e 8º os mesmos seriam constitucionais por tratarem de disciplinamento da autocomposição e que o arquivamento do pedido de impugnação seria a consequência da ausência das partes evitando procrastinar o andamento do pedido de registro sindical.

Afirma, ainda, a AGU, que a edição de regras a respeito do registro das entidades sindicais é matéria reservada ao âmbito administrativo do MTE, até que lei disponha a respeito do assunto, conforme diretriz traçada pela Súmula nº 677 do STF.

Sobre o art. 21 “*caput*” defendeu que os sindicatos ou federações filiadas a mais de uma entidade superior não poderão ser incluídas para efeito de cálculo do número mínimo previsto em lei para a formação ou manutenção da federação ou confederação, o que coaduna com o princípio da unicidade sindical.

Referente ao § 2º do art. 23 assim sublinhou a AGU:

“O art. 23 encontra-se em consonância com o art. 534 da CLT e seu parágrafo único, e o Ministro do Trabalho estaria apenas a disciplinar a legitimidade para a impugnação do pedido de registro sindical ou de alteração estatutária das federações e confederações, assim, as federações constituídas passaram a se revestir de legitimidade para impugnar o pedido de registro elaborado pelas federações formadas pelos sindicatos também filiados às pré-constituídas, o mesmo acontecendo com as confederações, o que seria absolutamente regular, não atentando contra o princípio da unicidade sindical”.

A Portaria n. 186 do MTE ao contrário do que se pensa não restringe a liberdade sindical, ao contrário, preconiza procedimentos visando a garantir tal direito, livre e pleno, assim como deseja o legislador constituinte de 1988.

O fundamento principal que se pode visualizar da análise das ADIs é de que MTE editou norma contrária aos preceitos constitucionais, em especial a unicidade sindical, ou seja, uma vez existente anteriormente uma entidade sindical com registro sindical nenhuma outra entidade, da mesma categoria e no mesmo território poderia ser constituída e o referido Ministério estaria a viabilizar tal pleito, tornado concreto o sistema da pluralidade sindical no direito brasileiro.

Em verdade, entendo que defender tal anseio é o mesmo que preconizar o direito adquirido das entidades já existentes de jamais poderem perder seu registro, independentemente de sua atuação e da vontade da categoria representada.

O direito adquirido a unicidade sindical, com o devido respeito, não existe, quem determina quantas e quais entidades sindicais devem representar os interesses da categoria é a própria categoria, portanto o que o MTE preconizou foram os procedimentos administrativos para efetivar tal direito.

Superado o óbice da unicidade sindical, verifica-se que o STF conferiu ao MTE a prerrogativa de zelar pela unicidade sindical, e zelar não pode significar impedir que a categoria sindical faça novas opções de representação, mas sim, tolher as fraudes e impedir que o interesse maior dos integrantes da categoria deixem de ser representados ao argumento do direito de precedência de registro sindical.

A aplicação do princípio da liberdade sindical de forma restritiva importaria em conferir a entidade sindical já registrada junto ao MTE o direito absoluto de representação, o que afrontaria o direito dos integrantes da mesma categoria, ainda que em minoria, de ver seus interesses representados.

A possível violação da unicidade sindical com o registro de mais de uma entidade sindical, da mesma categoria, na mesma base territorial é apenas aparente, eis que só haveria conflito efetivo caso as entidades sindicais buscassem fins contrapostos, ou seja, não investissem suas forças para o aperfeiçoamento da categoria representada, o que somente seria possível aferir no caso concreto.

A discussão atinente à possibilidade ou não de mais de uma entidade sindical na mesma base territorial, da mesma categoria somente pode ser aferida pela legitimidade de sua instituição e correspondente atuação, ou seja, ficando evidente

que apenas uma entidade concretiza benesses, não havendo atuação da outra entidade, é possível que uma entidade sufraga a outra a fim de valorizar a categoria.

É imprescindível distinguir o direito dos integrantes da categoria e o direito da entidade sindical já constituída.

A Constituição Federal conferiu, em caráter exclusivo, aos integrantes da categoria o direito de decidir sobre constituir ou não entidade sindical, assim como desconstituir ou transformar a entidade sindical já constituída.

O direito de existência perpétua calcado na unicidade só serve para impedir o aperfeiçoamento do sindicalismo brasileiro, ou seja, as entidades sindicais deveriam se preocupar em ser atuantes concretizando melhorias efetivas para a categoria representada, eis que os requisitos que a legitimam a existir devem ser mantidos o tempo todo, em especial a legitimidade conferida pela categoria representada.

O Ministro Marco Aurélio Mello do STF no disse que "a Constituição não teria consagrado o princípio da unicidade sindical, tendo em conta o disposto no inciso II do seu art. 8º, no qual estaria o princípio norteador da pirâmide sindical que abrangeria os sindicatos, as federações e as confederações"<sup>93</sup>.

Não creio que devamos ser tão radicais, porém, a unicidade sindical deve ser analisada de forma sistemática, assim como a liberdade sindical, para ao fim verificar que o MTE não teve o condão de esfacelar a unicidade sindical, apenas garantir o direito de liberdade sindical ao seu verdadeiro titular, os integrantes da categoria.

A opção normativa do art. 8º, II não conflita com o art. 5º, XVII do texto maior, eis que a unicidade sindical depende da anuência dos integrantes da categoria, que, não se sentindo representados pela entidade previamente constituída, detêm o direito de se reunirem em nova associação em defesa de seus próprios interesses, pois a liberdade é plena.

A unicidade sindical não pode servir de barreira intransponível a criação de nova entidade sindical, de mesma categoria, na mesma base territorial, desde que não inferior a área de um município, eis que somente os integrantes da categoria é que detêm o direito de determinar a criação e extinção de entidade sindical e não a norma jurídica.

A norma jurídica deve ser entendida aos fins a que se dirige, e diante de cada caso concreto será possível verificar sua concretização.

---

<sup>93</sup> Boletim Informativo nº552/2009.

A intenção das normas limitadoras da liberdade sindical não foi e não é subtrair em definitivo o direito dos trabalhadores e empregadores a possibilidade de criação de novas entidades sindicais, ao contrário, visa fomentar a conquista de melhorias para a categoria, porém, não se concretizando tal pressuposto é perfeitamente possível a substituição de uma entidade sindical por outra, mais atuante.

Assim entendo que a Portaria nº 186 do MTE, não ofende a unicidade sindical, ao estabelecer procedimentos administrativos para a concessão do registro sindical. Ela o faz justamente com o intuito de zelar pela unicidade sindical, aperfeiçoando a liberdade, afinal o constituinte originário não delegou a qualquer tipo de norma infraconstitucional o poder de restringir direitos individuais como é o caso da liberdade sindical.

A unicidade foi tratada, pela portaria, como exceção a liberdade, o que é correto, sob pena de se inviabilizar a criação de novas entidades sindicais, substituindo as já existentes, mesmo que este seja o desejo da categoria, monopolizando a representação em entidades que não detem legitimidade e atuação condignas com os anseios de seus representados.



### 3. CONCLUSÃO

É certo que o objetivo aqui não foi esgotar o tema da liberdade sindical, senão apenas refletir sobre como ela está posta no ordenamento jurídico brasileiro e como a interpretação jurisprudencial tem proclamado sua efetividade.

A liberdade sindical, na Constituição Federal de 1988, avançou grandemente em relação aos textos anteriores, porém, ao inserir dispositivos de restrição a tal liberdade acabou por introduzir calorosos debates sobre quando, na prática, a restrição deve ser considerada abusiva e em conseqüência inconstitucional, já que é também valor constitucional e pode, em algumas situações, restringir a liberdade.

A jurisprudência vem evoluindo e está se passando de um entendimento em que a unicidade sindical já estava virando a regra geral e a liberdade a exceção para o contrário, onde inclusive se pode citar o desmembramento sindical.

Os princípios constitucionais sempre serão chamados a apaziguar os ânimos entre a liberdade e a unicidade, porém é preciso compreender que o fortalecimento de um instituto somente pode ser efetivo com o aperfeiçoamento da sociedade, que sendo plural, não pode uma parcela social ficar atrelada ao que decidido por outros setores sociais de forma pétrea.

Mudanças de paradigmas podem servir de pressuposto para que o direito fundamental da liberdade sindical seja efetivo, assim, falar do Judiciário como órgão também criador do Direito é, como nota Cappelletti "uma obvia banalidade, um truísmo privado de significado: natural que toda interpretação seja criativa e toda interpretação judiciária "*law-making*"<sup>94</sup>.

É preciso certificar que a transformação social é constante e, com ela, o Poder Judiciário precisa conviver.

As normas constitucionais devem ser interpretadas de forma a reconhecer a realidade social e evitar que seus efeitos sejam limitados por normas inferiores.

A função do intérprete, ao aplicar a restrição da liberdade sindical deve ser no sentido de buscar identificar os princípios que podem dar coerência e justificar a ordem jurídica.

Assim, os limites à liberdade sindical não podem servir de fundamento para expurgá-la, eis que, a partir do momento em que o povo se tornou soberano, ele

---

<sup>94</sup>CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes legisladores?* Porto Alegre: SAF, 1993, p. 24-25.

passa a ser sujeito de si mesmo e não é possível que haja limitação em sua liberdade de associação, pois desta associação é que se desencadeia a busca pela felicidade.

Deve-se destacar que as normas constitucionais, antes de servirem instituições devem servir a pessoa individualizada, pois o coletivo nada é senão a síntese do individual, assim, não se pode conceber que as normas constitucionais sejam interpretadas de forma a homenagear completamente a entidade sindical menosprezando por inteiro os integrantes da categoria, ou seja, a entidade sindical não pode prevalecer sobre seus integrantes.

O direito de liberdade sindical pertence à categoria e não a entidade sindical constituída é sob este ângulo que se deve interpretar toda regra limitadora, sob pena de se inviabilizar a concretização das normas constitucionais que tratam do tema.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Cássio Mesquita. Pluralidade, unidade e unicidade sindical. *In: CURSO DE DIREITO COLETIVO DO TRABALHO*. Georgenor de Souza Franco Filho (coord.). São Paulo: LTr, 1998.
- BATALHA, Wilson de Souza; BATALHA, Sílvia Marina Labate. *Sindicatos e sindicalismo*. 2.ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 37.
- BENITES FILHO, Flávio Antonello. *Direito Sindical espanhol: a transição do franquismo à democracia*. São Paulo: LTr, 1997.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria 343/2000. *Diário Oficial da União*, 4 de maio de 2000.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. REsp 615.088/PR. Rel. Min. Nancy Andrighi. 3ª Turma. Jul. em 15 ago. 2006. *Diário da Justiça*, 4 set. 2006, p. 260
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. ADI 1.416/PI. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Jul. em 10 out. 2002. *Diário da Justiça*, 14 nov. 2002, p. 14.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. RE-AgR 154.250/SP. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. 1ª Turma. Jul. em 15 maio 2007. *Diário da Justiça*, 6 jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. REAgR 222.285/SP. Rel. Min. Carlos Velloso. 2ª Turma. Jul. em 26 de fevereiro de 2002. *Diário da Justiça*, 22 mar. 2002, p. 42.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Súmula nº 677. *Diário da Justiça*, 9 out. 2003, p. 4.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. 3ª Turma. RR 459931/2003. Rel. Min. Maria Cristina Peduzzi. *Diário da Justiça*, 25 de abril de 2003.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Processo nº 386009 1997. Rel. Ministro José Simpliciano Fernandes. Jul. em 12 dez. 2001. *Diário da Justiça*, 15 fev. 2002.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. RODC 571147/1999. Rel. Juiz Convocado Márcio Ribeiro do Valle. Jul. em 22 fev. 2000. *Diário da Justiça*, 16 mar. 2001, p. 680.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Genesis, 1996, p. 41.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.
- \_\_\_\_\_. Sindicalização por categoria. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo, v. 7, n. 14, p. 82-94, set. 1997.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes legisladores?* Porto Alegre: SAF, 1993.
- CATHARINO, José Martins. *Tratado elementar de direito sindical: doutrina, legislação*. São Paulo: LTr, 1977, p. 81-82.
- DONATO, Messias Pereira. Liberdade sindical. *In: CURSO DE DIREITO DO TRABALHO: estudos em homenagem a Mozart Victor Russomano*. Octavio Bueno Magano (org.). São Paulo: Saraiva, 1991, p. 471.

- GIUGNI, Gino. *Direito sindical*. Tradução Eiko Lúcia Itioka. São Paulo: LTr, 1991, p.133-134.
- GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. *Curso de direito do trabalho: de acordo com a constituição de 1988*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 556.
- LAMARCA, Antonio. Sindicato: registro e representação a nível nacional. *IOB – Repertório de Jurisprudência*, n. 24, p. 375, 2ª quinzena/dez. 1989.
- LEITE, Júlio César do Prado. A liberdade sindical na Constituição de 1988. In: CURSO DE DIREITO COLETIVO DO TRABALHO. Georgenor de Souza Franco Filho (coord.). São Paulo: LTr, 1998.
- LUCA, Carlos Moreira de. *Convenção coletiva do trabalho: um estudo comparativo: a convenção coletiva do trabalho no Brasil e o contrato coletivo na Itália*. São Paulo: LTr, 1991, p.48-54.
- MAGANO, Octavio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Primeiras linhas de direito do trabalho*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos do direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MENEZES, Geraldo Bezerra de. *Política sindical brasileira*. Rio de Janeiro: Eugenio Braga da Silva, 1944.
- MORAES FILHO, Evaristo de. *O problema do sindicato único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOZART, Victor Russomano. *Curso de direito do trabalho*. Curitiba: Juruá, 2003.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Direito sindical*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. O novo registro dos sindicatos. *Revista LTr*, v. 72, n. 5, p. 521-526, maio 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A liberdade sindical*. São Paulo: LTr, 1993.
- PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Pluralidade sindical e democracia*. São Paulo: LTr, 1997.
- PARANÁ. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. 3ª Turma. RO 9951/1999, AC. 06398/2000, Rel. Juíza Rosálie Michaele Bacila Batista. *Diário da Justiça do Estado do Paraná*, 24 de março de 2000.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e liberdade sindical*. São Paulo, LTr, 2003.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

PRADO, Ney. A relação Estado e sindicato e a Constituição de 1988. In: LIÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL: em homenagem ao professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PRADO, Roberto Barreto. *Curso de direito sindical*. 3 ed. São Paulo: LTr, 1991.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. São Paulo: LTR, 2007.

\_\_\_\_\_. *Regime jurídico dos servidores públicos civis: aspectos trabalhistas e previdenciários*. São Paulo: LTr, 1992.

\_\_\_\_\_. *Sindicalismo, economia, estado democrático*. São Paulo: LTr, 1993.

\_\_\_\_\_. Sindicalização por categoria. *Revista LTr*, São Paulo; v. 59, n. 3, p. 296, mar. 1995.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Princípios gerais de direito sindical*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

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

SHIEBER, Benjamin M. *Iniciação ao direito trabalhista norte-americano*. São Paulo: LTr, 1988. p.65-67.

SILVA NETO, Manoel Jorge. O sindicalismo no serviço público. In: CONSTITUIÇÃO E TRABALHO. Manoel Jorge Silva Neto (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 134.

SILVA, Antônio Álvares da. Contribuições devidas aos sindicatos. In: DIREITO SINDICAL BRASILEIRO: estudos em homenagem ao Prof. Arion Sayão Romita. Ney Prado (coord.). São Paulo: LTr, 1998, p. 60-61.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: perspectiva de rompimento com a legalidade repressiva*. São Paulo: LTr, 1991.

\_\_\_\_\_. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

SOUZA, Zoraide Amaral de. A associação sindical no sistema das liberdades públicas. São Paulo: LTr, 2008.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3. ed. atual. e com textos novos. São Paulo: LTr, 2000.

\_\_\_\_\_. *Instituições de direito do trabalho*. 17 ed. São Paulo: LTr, 1997.

URIARTE, Oscar Ermida. Liberdade sindical: normas internacionais, regulação estatal e autonomia. In: *Relações coletivas de trabalho*. São Paulo: LTr, 1989. p. 249-267.

VIANA, Francisco José Oliveira. *Problemas de direito sindical*. Rio de Janeiro, Max Limonad, 1943, p. 209.

WEISS, Carlos. *O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado06.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2010.