

CONSULTORIA TRABALHISTA SÜSSEKIND

ARNALDO SÜSSEKIND - CONSULTOR
LUIZ INÁCIO B. CARVALHO - ASSESSOR

Federação sindical. Presidência
de SESC regional. Conceito de gru-
po sindical.

PARECER

sobre consulta formulada pela **FEDERAÇÃO DE HOTÉIS,
RESTAURANTES, BARES E SIMILARES DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

SUMÁRIO:

I - DA CONSULTA.....	§§ 01 e 02
II - DA NORMA REGULAMENTAR APLICÁVEL.....	§§ 03 a 07
III - DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL VIGENTE.....	§§ 08 a 16
IV - DO GRUPO SINDICAL FEDERALIZÁVEL.....	§§ 17 a 32
V - DAS CONCLUSÕES.....	§§ 33 e 34

Rio de Janeiro

1996

PARECER

I - DA CONSULTA

1. **A FEDERAÇÃO DE HOTÉIS, RESTAURANTES, BARES E SIMILARES DO ESTADO DE SÃO PAULO - FHORESP** dirigiu-nos consulta da qual extraímos os seguintes trechos:

"O decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967, que aprovou a Regulamento de Serviço Social do Comércio (SESC), dispõe:

'Art. 23 A presidência do CR cabe:

a) (...)

b) na unidade federativa onde houver duas federações do comércio, da federação cujo grupo sindical abranger menor contingente de comerciários inscritos no INPS;'

Ocorre que, no Estado de São Paulo, coexistem a Federação do Comércio do Estado de São Paulo, cujo presidente, ao longo de todos os anos de vida do SESC, tem exercido a presidência do CR (Conselho Regional) e a Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo, esta última fundada em 1986.

As referidas entidades sindicais integram, conforme o quadro de atividades decorrentes do art. 577 da C.L.T., o plano da Confederação Nacional do Comércio, à qual foi atribuído pelo Decreto-lei nº 9853, de 13 de setembro de 1946, o encargo de criar o Serviço Social do Comércio.

Oferecendo prova de atendimento integral das exigências legais pertinentes, a Consulente peticionou à Confederação Nacional do Comércio e ao Conselho Nacional do Serviço Social do Comércio - SESC postulando a adoção das medidas correspondentes para efetivação da determinação legal da transferência da presidência do CR do SESC do Estado de São Paulo à Consulente, na pessoa do seu presidente.

Convidada a se manifestar a respeito da nossa pretensão, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo - FCESP, lastreada em manifestações de três juristas, sustentou que a Federação Consulente representa um

categoria integrada no 5º Grupo e não um grupo, o que não lhe permitiria assumir a presidência do SESC.”

2. Após a referida exposição, que foi acompanhada de vários documentos, a Consulente formula a seguinte indagação:

“Ante a aparente controvérsia, indagamos se a Consulente, considerando os dispositivos legais que regem a matéria, preenche os requisitos para assumir a presidência do SESC em São Paulo?”

II - DA NORMA REGULAMENTAR APLICÁVEL

3. Nos idos de 1946, o Presidente Eurico Gaspar Dutra, atendendo ao apelo do então Presidente da Confederação Nacional do Comércio, João Dauth de Oliveira, criou, com o Decreto-lei nº 9853, de 13 de setembro daquele ano, um serviço social em benefício dos empregados do comércio e das respectivas famílias, estabelecendo em seu art. 1º:

“Art. 1º - Fica atribuído à Confederação nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a finalidade de planejar e executar, direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.”

4. O regulamento vigente do SESC, tal como previsto nos artigos 2º e 6º do referido Decreto-lei, foi aprovado pelo Decreto nº 61386, de 5 de dezembro de 1967, que, em seu capítulo VI, tratou das Administrações Regionais, dividindo-o em duas Seções: a primeira disciplina os Conselhos Regionais (CR) e a segunda os Departamentos Regionais (DR). A matéria que interessa à consulta é tratada na Seção I.

5. O art. 21 do regulamento determina que, nos estados que possuam federações sindicais, será constituído um Conselho Regional. O artigo seguinte define a composição do referido Conselho, enquanto que o art. 23 dispõe sobre a designação ou eleição do seu Presidente:

“Art. 23 - A presidência do CR cabe:

a) na unidade federativa onde houver apenas uma federação do comércio, ao seu presidente em exercício;

- b) *na unidade federativa onde houver duas federações do comércio, da federação cujo grupo sindical abranger menor contingente de comerciários inscritos no INPS;*
- c) *na unidade federativa onde houver mais de duas federações do comércio, a presidência do CR caberá ao presidente, em exercício, da federação eleita por um colégio constituído pelos delegados, de cada uma dessas entidades, ao Conselho de Representantes da Confederação Nacional do Comércio, na razão de um voto para cada Conselheiro.*

.....

§ 4º *Para o exercício da presidência do CR, de que trata a alínea 'b', assim como para integrar o colégio eleitoral, ou para ser eleito, na forma da alínea 'c' deste artigo, é indispensável que a respectiva federação do comércio:*

- 1** - *prove, perante a Confederação Nacional do Comércio, seu efetivo funcionamento, bem como o transcurso de, pelo menos, três mandatos completos de sua administração, segundo o disposto na lei sindical;*
- 2** - *tenha âmbito estadual;*
- 3** - *esteja filiada à Confederação Nacional do Comércio e em dia com as suas obrigações previstas no estatuto dessa entidade."*

6. Como decorre da clareza das alíneas aqui transcritas, não se nos afigura que possa haver dúvidas quanto à sua disposição e real intenção: existindo apenas uma federação no Estado, a esta caberá a presidência do Conselho Regional (letra a); existindo duas, caberá àquela "**cujo grupo sindical abranger menor contingente de comerciários inscritos no INPS**", atual INSS (letra b); havendo mais de duas, a presidência do Conselho Regional será definida por eleição através de um Colégio Eleitoral (letra c).

7. Para o equacionamento da consulta, importante é a situação prevista na letra b, tendo em vista que existem duas federações e não há controvérsia no tocante à satisfação das condições estipuladas no § 4º. Eminentemente juristas entenderam que a Consulente não se constituía em Federação representativa de "grupo

sindical", razão por que não restaria preenchido o requisito previsto na letra b do dispositivo acima transcrito.

III - DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL VIGENTE

8. Preceitua a Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização sindical:

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

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

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

9. Por seu turno, o inciso IV deste artigo manteve o sistema confederativo adotado pela legislação pretérita, cujas entidades de cúpula correspondem aos diversos ramos da economia nacional.

10. A Lei Maior vigente representou, portanto, considerável avanço ao consagrar a autonomia sindical, apesar de não ter adotado a liberdade sindical plena, nos termos da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho. E, além de repetir, tal como a Carta Política de 1937, o aludido monopólio e a contribuição compulsória dos representados, determinou que a representação unitária, em todos os níveis da organização sindical, se fizesse por categoria econômica (empregadores) ou por categoria profissional (trabalhadores) - expressões a que correspondem conceitos sociológicos transplantados para a legislação ordinária. Daí porque as normas a respeito consignadas na CLT são, não apenas compatíveis com a Carta Magna, mas necessárias ao funcionamento do sistema sindical por ela adotado. E esse critério prevalece não só para as entidades de primeiro grau, mas também para as entidades de grau superior.

11. Como a Constituição se refere à "organização sindical" em qualquer grau (art. 8º, II), é fora de dúvida que a unicidade de representação sindical alcança;

a) o **sindicato** - base da organização por categoria;

- b) a **federação** - entidade coordenadora de um grupo de sindicatos de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas; e
- c) a **confederação** - que congrega, no âmbito nacional, os interesses das federações integrantes de um dos ramos da economia, quer no plano empresarial, quer no plano dos trabalhadores.

12. Consoante escreveu o 1º signatário deste parecer,

“Ao prescrever que fica ‘vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau’ (art. 8º, II) e referir-se ao ‘sistema confederativo de representação sindical respectivo’(art. cit., IV), a Constituição de 1988 endossou o plano a respeito adotado pela CLT: a cada setor da economia nacional corresponde uma pirâmide, cuja base é formada por sindicatos, o meio por federações que os agremiam e o vértice pela confederação do respectivo ramo.

Em face do disposto no art. 534 da CLT, o mínimo de cinco sindicatos de atividades idênticas, similares ou conexas, desde que representem a maioria absoluta dos sindicatos do correspondente grupo, podem organizar-se em federação, de âmbito no mínimo e preferentemente estadual. Só o § 2º desse artigo perdeu sua validade jurídica, pois o inciso I do art. 8º da Lei Maior não mais permite que a formação de federação interestadual ou nacional fique subordinada à prévia autorização do Ministro do Trabalho.” (“instituições de Direito do Trabalho”, Ed. Freitas Bastos, São Paulo, 16ª ed., vol. II, pág. 1053).

13. Pela regra da continuidade das leis anteriores à nova ordem jurídica constitucional, continuam em vigor as normas da CLT, salvo no que se tornaram incompatíveis com as disposições do art. 8º da Lei Maior, que definem as categorias econômicas e profissionais (art. 511) e dispõem sobre as diretrizes para a criação de federações e confederações (arts. 534 e 535) as quais exigem um mínimo de cinco sindicatos para a criação das primeiras e três federações para instituição das últimas (cf. Ac. do STF, Pleno, de 17.10.91, no RMS-21305-1, in Revista LTr, SP, janeiro de 1992, págs. 13 e 14).

14. Via de conseqüência, perderam eficácia as disposições da Consolidação que condicionavam à decisão da Comissão de Enquadramento Sindical, seja a dissociação de uma das categorias do sindicato de representação eclética (art. 571), seja o

desmembramento de federação reunindo grupos distintos ou excepcionalmente organizada com base interestadual ou nacional (art. 573).

15. Portanto, a autonomia sindical, amplamente consagrada na Lex Fundamental de 1988 (art. 8º, I) assegura:

- a) aos empresários e aos trabalhadores, o direito de constituir sindicato representativo de atividades idênticas ou de atividades similares ou conexas, com base territorial nunca inferior ao município;
- b) aos sindicatos representativos de atividades idênticas ou de atividades similares ou conexas, o direito de constituir a federação coordenadora do respectivo grupo; e
- c) a empresários, trabalhadores e sindicatos, o direito de filiar-se e de desfiliar-se da correspondente entidade - desde que, em qualquer hipótese, observe a unicidade sindical prescrita no inciso II, do art. 8º, da Lei Maior.

16. Para alguns doutos juristas, em face da ampla autonomia assegurada pelo Constituição, tornou-se inconstitucional a exigência de um determinado número de entidades sindicais para a criação das correspondentes federações ou confederações.

IV - DO GRUPO SINDICAL FEDERALIZÁVEL

17. A Consulente é uma Federação fundada há mais de 10 anos, contando atualmente com cerca de vinte sindicatos com base territorial distribuída por vários municípios do Estado de São Paulo, integrando o 5º Grupo do comércio, conforme o quadro a que se refere o art. 577 da CLT, que envolve turismo e hospitalidade. Ela reúne entidades sindicais representativas das atividades de hotéis, restaurantes, bares e similares (estabelecimentos de hospedagem, alimentação preparada e bebidas a varejo).

18. Embora irrelevante para o desate da questão equacionada, quando a Consulente foi criada estava em pleno vigor o quadro de atividades e profissões (enquadramento sindical), a que se refere o art. 577 da CLT. Após a Carta Magna de 1988, ele serve apenas de modelo, mas, nesta condição, vem sendo seguido na prática, porque, na verdade, reflete objetivamente os conceitos de categoria enunciados no art. 511 da CLT, recepcionado pela nova Constituição.

19. Como o art. 23 do Regulamento do SESC refere, na alínea b, "federação cujo grupo sindical", o cerne da controvérsia consiste na exegese do art. 534 da CLT, que, no seu caput, preceitua:

"É facultado aos sindicatos, quando em número não inferior a 5 (cinco), desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou de profissões idênticas, similares ou conexas, organizarem-se em federação."

20. Os ilustres juristas, cuja manifestações nos foram encaminhadas, concluíram que sindicatos representativos de **atividades idênticas** não caracterizariam o grupo sindical mencionado na letra b, art. 23, do Regulamento do SESC e no art. 534 da CLT. Este o fundamento básico dos seus pareceres. Com as venias de estilo, ousamos divergir.

21. É imune a qualquer dúvida que o mencionado dispositivo da CLT prescreveu duas regras fundamentais para a constituição de federação:

- a) o mínimo de cinco sindicatos do mesmo grupo de atividades ou profissões **idênticas, similares ou conexas;**
- b) os sindicatos federados terão de representar a maioria absoluta do correspondente grupo na respectiva base territorial.

22. Conforme se deduz da norma legal em tela, o grupo sindical federalizável pode corresponder:

a atividades ou profissões **idênticas,**

OU

a atividades ou profissões **similares**

OU

a atividades ou profissões **conexas.**

23. A exigência legal não concerne a grupo que reúna sindicatos de atividades econômicas ou profissionais, ou profissões, idênticas, similares e conexas; mas a sindicatos representativos da mesma atividade ou profissão, ou de

atividades ou profissões similares ou de atividades ou profissões conexas. O "OU" é conjunção alternativa e não cumulativa. A conjunção aditiva seria "E".

24. Demais disto, afrontaria flagrantemente a Constituição que cinco ou mais sindicatos de idêntica atividade, representando a maioria absoluta do respectivo grupo em determinado Estado, fossem impedidos de formarem a correspondente federação. E, como ensinam os hermeneutas, consideram-se excepcionais as disposições que restringem ou condicionam o gozo ou o exercício dos direitos civis e a liberdade, em qualquer das suas acepções, inclusive a sindical consagrada na Carta Magna. Por isto, não de ser explícitas as restrições, sob pena de não poderem ser invocadas (cf. Carlos Maximiliano, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Rio, Freitas Bastos, 3ª ed., págs. 274, 277 e 278).

25. Conclusão inafastável é que sindicatos reunidos que representem **atividades idênticas**, por si só, caracterizam o **grupo sindical** que autoriza a criação de federação. Não sendo as correspondentes atividades idênticas, podem ser **similares**. E não sendo nem idênticas, nem similares, podem ser **conexas**.

26. No caso em apreço, atentaria contra o princípio da liberdade sindical consagrada na Constituição, impedir-se que duas dezenas de sindicatos representativos de atividades idênticas, integrantes da principal categoria do 5º grupo do plano da Confederação Nacional do Comércio, não pudessem organizar a correspondente federação - entidade a que os sindicatos de atividades similares ou conexas, do mesmo grupo, poderão, ou não, aderir para, em conseqüência, passar a denominar-se "Federação de Turismo e Hospitalidade do Estado de São Paulo".

27. No dizer do conceituado Mozart Russomano:

"Assim como a atividade do empregador ou do empregado - de acordo como o grau de identidade, semelhança ou conexão - define a categoria econômica ou profissional que autoriza a existência do sindicato, são esses mesmos elementos que vão autorizar o aparecimento de uma federação.

De acordo com o quadro anexo a este livro, vemos que os sindicatos representativos das diversas categorias foram reunidos em grupos. Esses grupos espelham, segundo a previsão do legislador, a identidade, semelhança ou conexão existentes entre as atividades representadas por

vários sindicatos da mesma circunscrição territorial" ("Comentários `CLT", Ed. Forense, 13ª ed., Rio de Janeiro, 1990, vol. II, pág. 651; grifamos).

28. Ao tratar da criação de federações sindicais, o douto Otávio Bueno Magano alude ao desmembramento do grupo federalizado para a instituição de federação mais específica:

"Se já existe federação no grupo de atividades ou profissões, em que se queira constituir nova entidade, mais específica, a criação não pode reduzir a menor de cinco o número de sindicatos que àquela devem continuar filiados" ("Manual de Direito do Trabalho", Ed. LTr, São Paulo, 1084, pág. 99; grifamos).

29. Vale recordar, a propósito do tema, que ao tempo do sistema constitucional anterior, o antigo Tribunal Federal de Recursos, que detinha a competência para examinar as controvérsias entre sindicatos, consubstanciou em súmula a sua jurisprudência uniforme no sentido de admitir a criação de federações com sindicatos de atividades idênticas, configuradora de categoria econômica específica, como se verifica na consulta em foco:

"Sindicatos representativos de atividades econômicas ou profissionais idênticas, ou categoria econômica específica, podem organizar-se em federações" (Súmula nº 156 do TFR, DJ de 08.06.84).

30. E, já sob a vigência do novo sistema constitucional, o Colendo Supremo Tribunal Federal se pronunciou sobre a tese, ao examinar a criação de confederação constituída apenas por federações de metalúrgicos:

"A unicidade sindical que constitui uma limitação à garantia ampla da liberdade de associação econômica ou profissional, deve ser observada nos estritos limites constitucionais, não podendo ser ampliada pelo legislador ordinário sem ofensa ao próprio princípio da liberdade. Em conseqüência, o legislador pode autorizar a constituição de confederações representativas de mais de uma categoria, mas, em contraposição, não pode vedar a formação de entidades de cúpula para representação de uma só categoria econômica ou profissional.

A Constituição vigente valoriza o chamado livre impulso associativo, ao erigir, como única limitação, à organização sindical, nos três graus, a unicidade de representação de uma categoria econômica ou profissional, na

mesma base territorial' (Ac. do STF, sessão plena, no MS-20289-5, Rel. Min. Célio Borja; in Rev. LTr, nº 53, 1989, pág. 976).

31. Pondere-se, nesta oportunidade que essa entidade de grau superior, coordenadora dos interesses específicos dos trabalhadores metalúrgicos no âmbito nacional, teve o seu reconhecimento e conseqüente personalidade sindical proclamado em decreto do Presidente da República, após minuciosa análise jurídica do Ministério do Trabalho, então comandado pelo renomado especialista em direito sindical, Ministro ALMIR PAZZIANOTTO. Por coincidência, a Carta de Reconhecimento da Federação Consulente, embora anterior à Constituição de 1988, foi expedido pelo mesmo Ministro.

32. O que não é admitido pelo sistema em vigor, tal como já se manifestou o Colendo STF, é que se despreze a definição da categoria, que é da lei e não do grupo interessado (cf. Ac. do Pleno, citado no item 13 deste parecer).

V - DAS CONCLUSÕES

33. Para concluir-se no sentido de que a Consulente constitui um grupo sindical, nem é mister invocar-se a circunstância de ter o art. 8º, inciso II, da Constituição, mencionado "**organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica**". Até porque a nossa Lei Maior não prima pelo respeito ortodoxo à nomenclatura jurídica.

34. A nosso ver, basta considerar o sistema constitucional e legal pertinente, conforme exposto neste parecer, para afirmar-se que a **FEDERAÇÃO DE HOTÉIS, RESTAURANTES, BARES E SIMILARES DO ESTADO DE SÃO PAULO - FHORESP**:

- a) constitui grupo sindical a que alude o art. 23, letra b, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 61386, de 5 de dezembro de 1967;
- b) via de conseqüência, preenche plenamente os requisitos para assumir a presidência do SESC no Estado de São Paulo, tal como estabelece o referido dispositivo legal.

S.M.J. é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 1996

ARNALDO SÜSSEKIND

OAB/RJ nº 2100

LUIZ INÁCIO BARBOSA CARVALHO

OAB/RJ nº 44418