

Federação sindical. Requisitos para sua organização
Ilegalidade da constituição de federação congê-
ARNALDO SÜSSEKIND - DÉLIO MARANHÃO
quando sindicatos da mesma categoria.

17

P A R E C E R

Constitui requisito fundamental à organização de federação sindical, ex-vi do art. 534 da CLT, que ela represente a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, tal como previsto no quadro aprovado pelo art. 577 do mesmo diploma legal.

1. A Confederação Nacional dos Transportes Terrestres consultou-nos sobre o Mandado de Segurança que ajuizou perante o egrégio Tribunal Federal de Recursos, visando à cassação do ato do Ministro do Trabalho que reconheceu a Federação dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul e, em consequência, expediu a correspondente carta sindical.

2. A Consulente argüi, no Mandado de Segurança, a violação de direito líquido e certo, pois lhe cabe coordenar, como entidade sindical máxima do ramo "transportes terrestres", o plano de atividades econômicas desdobrado no "quadro das atividades e profissão" aprovado pelo art. 577 da CLT. E a violação desse direito resulta da afronta inquestionável e indisfarçável ao disposto no caput do art. 534 da Consolidação:

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

3. É importante sublinhar, neste passo, que a primitiva redação do art. 534 não exigia a representação da maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões como requisito legal para a or-

ganização de federação. E algumas federações foram constituídas para a representação de uma só das atividades ou profissões componentes de determinado grupo, no precitado quadro (enquadramento sindical).

4. Entretanto, por considerar que a organização de federações de uma só atividade econômica ou profissional possibilitaria a exagerada multiplicação das entidades sindicais desse nível, tornando-as, muitas vezes, inexpressivas, o legislador brasileiro deu nova redação ao caput do art. 534 da CLT, para introduzir um novo requisito à constituição de federações sindicais:

-a representação da maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou co nexas (Lei nº 3.265, de 22.09.57).

E a mesma lei introduziu, ainda, um novo parágrafo ao citado artigo, com o claro objetivo de impedir que a constituição de uma federação representativa da maioria de um grupo sindical, em determinado âmbito territorial (geralmente o Estado), não reduzisse a menos de cinco o número de sindicatos do mesmo grupo filiados à federação pre exis ten te (geralmente de âmbito nacional ou interestadual).

5. Por conseguinte, a partir da vigência da Lei nº 3.265, de 1957, três são os requisitos concorrentes para a organização e o reconhecimento de uma federação sindical:

- a) ter como filiados cinco ou mais sindicatos;
- b) corresponderem os sindicatos filiados à maioria absoluta das atividades econômicas ou profissionais relacionadas no enquadramento sindical como componentes do respectivo grupo;
- c) não reduzir a menos de cinco o número de sindicatos filiados à federação acaso existente, representativa do mesmo grupo numa base territorial mais ampla.

6. É relevante assinalar, para melhor caracterização da flagrante ilegalidade do ato ministerial impugnado pelo Mandado de Segurança em tela, que a própria CLT abre uma exceção à regra geral. Mas

essa exceção concerne apenas às profissões liberais:

"As federações de sindicatos de profissões liberais poderão ser organizadas independentemente do grupo básico da confederação, sempre que as respectivas profissões se acharem submetidas, por disposições da lei, a um único regulamento" (Parágrafo único do art. 573 da CLT).

Ora, constitui regra de hermenêutica que as exceções não se ampliam; aplicam-se somente aos casos nelas previstos.

7. Poder-se-á sustentar, de lege ferenda, a conveniência de ser assegurado, a trabalhadores e empresários, o direito de organizar sindicatos, federações e confederações com a estruturação e a representação que entenderem. Essa tese tem, inclusive, o respaldo da Convenção da OIT nº 87, referente à liberdade sindical. Mas o Brasil não a ratificou. E a ratificação desse tratado multilateral não foi possível, porque, entre outras regras consubstanciadas em nossa legislação, se encontra a do pre-ordenamento da pirâmide sindical relativa a cada ramo da economia. O enquadramento sindical adotado pelo art. 577 da CLT é rígido, sendo a constituição das entidades sindicais dos diversos graus regulada, de forma restrita, no Título V da CLT.

8. Em face desse sistema legal, cabe:

- a) ao sindicato, a representação da categoria ou profissão formada por atividades econômicas ou profissionais idênticas ou, excepcionalmente, por atividades similares ou conexas, tal como especificadas no enquadramento sindical (Art. 570);
- b) à federação, a coordenação de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas constituídas em sindicatos, desde que correspondam à maioria absoluta de um dos grupamentos relacionados no enquadramento sindical (Art. 534);
- c) à confederação, a coordenação, no âmbito nacional ,

4.


de um dos ramos da economia ou das profissões liberais (Art. 535).

9. Lendo-se o "quadro das atividades e profissões" (enquadramento sindical), aprovado pelo art. 577 da CLT, verifica-se que, no tocante ao ramo econômico "transportes terrestres", ele estabelece:

"Confederação Nacional dos Transportes Terrestres

1º grupo - Empresas ferroviárias

Atividades ou categorias econômicas

.....

2º grupo - Empresas de transportes rodoviários

Atividades ou categorias econômicas

- Empresas de transportes de passageiros
- Empresas de transportes de cargas
- Carregadores e transportadores de volumes de bagagens em geral, inclusive carrinhos de mão (trabalhadores autônomos)
- Postos de serviço
- Condutores autônomos de veículos rodoviários
- Guardadores de automóveis (trabalhadores autônomos)
- Agências e estações rodoviárias
- Carregadores e transportadores de bagagens em estações rodoviárias (trabalhadores autônomos)

3º grupo - Empresas de carris urbanos (inclusive cabos aéreos)

Atividades ou categorias econômicas

....."

10. Para cada um desses grupos pode ser organizada, na mesma base territorial, apenas uma federação (princípio da unidade sindical). E a federação terá de ser formada pela maioria absoluta das atividades ou categorias relacionadas no correspondente grupo (Art. 534, caput).

11. Oito são as atividades ou categorias econômicas do 2º grupo do plano sindical da Confederação Nacional dos Transportes Terrestres.

12. Qual a maioria absoluta de oito?

-Cinco.

13. No entanto, a federação organizada e reconhecida pelo Ministro do Trabalho, no ato cuja cassação é pedida no Mandado de Segurança ajuizado pela Consulente, concerne apenas a uma das oito atividades ou categorias econômicas discriminadas no 2º grupo do mencionado plano sindical.: Federação dos Condutores de Veículos Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul.

14. A interpretação do caput do art. 534 da CLT, no sentido do afirmado neste parecer, jamais ensejou dúvida ou entre-dúvida entre os melhores comentadores da legislação sindical brasileira.

15. O Ministro MOZART RUSSOMANO, depois de lembrar que o número de cinco sindicatos do mesmo grupo é exigido para constituir uma federação - escreve:

"Essa exigência, puramente quantitativa, puramente numérica, em relação aos sindicatos que podem constituir a federação foi, a princípio, a única estipulada pelo legislador. A redação do art. 534, porém, veio a ser modificada, como se consignou acima, pela Lei nº 3.265, de 22 de setembro de 1957, a qual, precisamente, inclui ao lado do requisito já estabelecido, nova condição: é, também, indispensável que os sindicatos que se querem agrupar para constituir nova federação representem a maioria absoluta do grupo de atividades ou profissões". (Grifos nossos. "Comentários à CLT", Rio, 8ª ed., 1973, Konfino, Vol. II, pág. 885).

16. O Ministro JOSÉ DE SEGADAS VIANNA acentua, a propósito:

"A CLT estabelece (Art. 534), como mínimo para a formação de uma federação, o apoio manifestado por cinco sindicatos, desde que representem a maioria absoluta do respectivo grupo". (grifos nossos). "Direito Coletivo do Trabalho", S. Paulo, 1972, Ltr., pág. 104).

17. No mesmo sentido se manifestam os professores titulares

de Direito do Trabalho das Faculdades de Direito da Universidade de São Paulo (AMAURI MASCARO NASCIMENTO, "Direito Sindical", S. Paulo, 1982, Ltr., pág. 182), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ARION SAYÃO ROMITA, "Direito Sindical Brasileiro", Rio, 1976, Ed. Brasília, Rio, pág. 111) e da Universidade Federal da Bahia (JOSÉ MARTINS CATHARINO, "Tratado Elementar de Direito Sindical", S. Paulo, 1977, Ltr., pág. 127), os quais enriqueceram a literatura jurídica brasileira com obras atinentes ao direito sindical. E a verdade é que, na pesquisa que fizemos sobre o tema, não encontramos um só autor nacional que afirmasse o contrário.

18. Aliás, a Comissão de Enquadramento Sindical (CES) do Ministério do Trabalho - órgão competente para as questões referentes ao enquadramento sindical (§ 6º do art. 576 da CLT) - também manteve essa orientação, desde a vigência da precitada Lei nº 3.265. A própria Federação, agora reconhecida pelo questionado ato do Ministro do Trabalho, teve o seu pedido de reconhecimento indeferido pelo então Ministro ARNALDO PRIETO, com esteio em resolução daquela Comissão, que afirmara em dois dos seus consideranda:

"Considerando que a regra geral para o reconhecimento de federação é o de representar a maioria absoluta de um grupo;

Considerando que, a proliferar-se a fundação de federação de categoria, ocorrerá a pulverização do sistema sindical brasileiro, debilitando social e economicamente as entidades, com graves prejuízos à representatividade".

19. Não obstante, a mesma Comissão, após a sucessão do Ministro de Estado, resolveu, por maioria, opinar pelo reconhecimento da mesma Federação. E o fez sem referir, sequer, à exigência legal da representação da maioria absoluta das atividades ou categorias econômicas enunciadas no 2º grupo do plano sindical da Consulente - exigência que fora ressaltada no primeiro considerandum da resolução anterior. Evidentemente, não aludiu a esse requisito específico para a organização de uma nova federação, porquanto não poderia negar que a postulante não o atendia... Preferiu, por isso, considerar apenas o óbvio; isto é, que é preferível federações de âmbito estadual a fe-

derações de âmbito nacional, procurando esquecer que a lei exige, em qualquer caso, para sua constituição, que reunam a maioria absoluta das categorias ou atividades do grupo sindical a que visa representar.

20. Daí o lúcido voto vencido do relator da questionável resolução da CES, Conselheiro ROBERTO LUIZ BATTENDIERI, ao qual aderiu o Conselheiro MIGUEL EMERY DE CARVALHO, considerando

"1) que a pretensão da Federação em coordenar os interesses especificamente de uma categoria econômica está em contraposição ao espírito da legislação sindical; 2) que a legislação sindical em vigor objetiva, inquestionavelmente, a criação de federações que aglutinem entidades sindicais de primeiro grau representativas de categorias distintas, as quais devem constituir a maioria absoluta daquelas incluídas nos limites de cada grupo; 3) que com a proliferação de federações coordenadoras de categoria ocorrerá, de fato, a pulverização do sistema sindical brasileiro, enfraquecendo social e economicamente as entidades, com o conseqüente prejuízo à representatividade;

.....
(Voto incluído na íntegra, no Mandado de Segurança)"

21. Também, o Consultor Jurídico substituto do Ministério do Trabalho, nos Pareceres nºs 39/82 e 40/82, aprovados pelo atual Ministro do Trabalho e encaminhados ao egrégio Tribunal Federal de Recursos como "informações necessárias à instrução do julgamento do Mandado de Segurança", fugiu, propositadamente, do cerne jurídico da questão: não examinou a exigência legal da representatividade da maioria absoluta do grupo sindical, preferindo abordar apenas a outra condição, alusiva à redução do número de sindicatos da federação preexistente do mesmo grupo, de âmbito nacional. Não examinou, porque seria impossível, à luz do bom Direito, defender o ato indefensável do seu superior hierárquico. No mais, os dois pareceres se afastam da equação jurídica em foco, procurando sublinhar a flexibilidade do enquadramento sindical, que permite ao Ministério do Trabalho reconhecer tanto sindicatos de categorias ou profissões idênticas, como de categorias ou profissões similares ou conexas, quando o que se trata é de federação, para cujo reconhecimento vigora exigência legal específica...

E não tem pertinência a invocação do art. 573 da CLT, em virtude do qual

"O agrupamento dos sindicatos em federações obedece rá às mesmas regras que as estabelecidas neste Capítulo para o agrupamento das atividades e profissões em sindicato",

porque essas normas são aplicáveis às federações naquilo em que não conflitam com regras especiais estatuídas para as referidas entidades de segundo grau. Desnecessário ponderar que a regra especial afasta a aplicação da geral à hipótese que contempla.

22. O primeiro dos citados pareceres argui a ilegitimidade ativa da Consulente para impetrar o Mandado de Segurança, transcrevendo jurisprudência inaplicável à espécie, por isso que relativa a casos nos quais os sindicatos visam a cassar atos que teriam violado direito individual de associados. In casu, o incontestável interesse jurídico e a legitimidade processual da Consulente decorrem da circunstância de lhe caber, por lei, a coordenação dos grupos constitutivos no plano sindical que lhe corresponde.

23. E nem se alegue haver precedentes. As raras federações que agrupam categorias idênticas - específicas de uma das atividades econômicas ou profissionais relacionadas num grupo sindical - foram organizadas antes da alteração do caput do art. 534 da CLT. Destarte, o seu funcionamento dentro do rígido sistema sindical brasileiro constitui mera homenagem ao direito adquirido, já que o reconhecimento das mesmas pelo Ministro do Trabalho, em consonância com a legislação então vigente, configura ato jurídico perfeito.

24. O douto Procurador da República que oficiou no processo reconhece, judiciosamente, a legitimidade ativa da Consulente para pleitear o mandamus, porquanto este objetiva restaurar direito líquido e certo da entidade e não de associados de sindicato (a jurisprudência equivocadamente transcrita no Parecer nº 39/82 do ilustre Consultor Jurídico substituto do Ministério do Trabalho diz respeito à

segunda hipótese). No mérito, porém, dá interpretação inadequada ao caput do art. 534 da CLT, para sustentar a legalidade do reconhecimento de uma federação de sindicatos de uma só categoria de determinado grupo sindical. Esqueceu, data venia, que esse dispositivo legal de ordem pública foi alterado em 1957 (Lei nº 3.265) precisamente para impedir a organização de federações que não congregassem a maioria absoluta das atividades ou categorias componentes de determinado grupo sindical. E que, em relação a essa regra, vigora somente uma exceção, que não pode ser ampliada, referente aos sindicatos de profissões liberais regulamentadas por lei (Parág. Único do art. 573 da CLT).

25. Somente quem não tem intimidade com a organização sindical brasileira pode sustentar que o art. 534 da CLT admite federação de categorias idênticas. Note-se que esse dispositivo legal não alude a maioria absoluta de sindicatos de um mesmo grupo, mas "a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas". Ora, num mesmo grupo não existem duas ou mais atividades ou profissões idênticas; cada grupo do plano de enquadramento sindical é composto de atividades ou profissões similares ou conexas.

26. O art. 534 da CLT foi, portanto, indisfarçavelmente violado, quer na sua literalidade, quer na sua essência.

S.M.J., é o que nos parece

Rio de Janeiro, 11 de abril de 1983.



ARNALDO SÜSSEKIND
OAB-RJ-2.100



DÉLIO MARANHÃO
OAB-RJ-2.995



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

AV. NILO PEÇANHA, 50-34º ANDAR

RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro, 6 de abril de 1983

O-GP/151-83

Senhor Ministro,

1. A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, entidade sindical de grau superior, representativa da indústria brasileira e órgão consultivo do Poder Público, tem a honra de se dirigir a V.Exa. para se manifestar sobre o deferimento, por parte desse Ministério, do pedido de reconhecimento da Federação dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários do Estado do Rio Grande do Sul e da Federação dos Condutores de Veículos Rodoviários do Estado de São Paulo.
2. Não nos cabe perquirir os motivos pelos quais os pedidos de reconhecimento daquelas duas entidades, depois de receberem manifestações contrárias na Comissão de Enquadramento Sindical, foram acolhidos, em grau de recurso, por esse Ministério.
3. Entretanto, força é convir, que tais atos representam profundo golpe na estrutura sindical brasileira, atingindo as entidades de grau superior representativas dos empregadores, notadamente a Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, que se sentem enfraquecidas, social e economicamente, de tal forma, que a proliferarem tais procedimentos, chegaremos à completa pulverização da organização sindical.

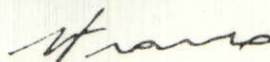
Excelentíssimo Senhor
Ministro MURILLO MACEDO
Digníssimo Ministro do Trabalho
BRÁSILIA - D.F.

4. Por outro lado se verifica frontal infração do artigo 534, da Consolidação das Leis do Trabalho, que estipula, taxativamente, que "é facultado aos sindicatos, quando em número não inferior a cinco, desde que representem maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, se organizarem em federações".
5. É claro que, em face de tal dispositivo legal, uma federação somente poderá ser constituída por grupo de atividade, não havendo margem a interpretação de concedê-la por categorias. Note-se, neste passo, que a interferência ministerial se cinge à legitimação daquilo que foi estruturado dentro dos parâmetros legais e não à imposição de uma estrutura. Mesmo no plano do Direito Administrativo a autoridade ministerial está subordinada aos limites legais dos quais não pode extrapolar. A lei, no caso, é clara e insofismável ao estabelecer a federação por grupo de atividade, não havendo qualquer exceção para que seja reconhecida federação por categoria, uma vez que o ato ministerial é ato vinculado e decorrente da lei, o que, no caso em espécie, foi por completo marginalizado, pois que ficou provado de maneira exaustiva, nos numerosos pronunciamentos enviados a esse Ministério pela Confederação Nacional de Transportes Terrestres, que somente se poderão criar federações por grupo de atividades, como tais definidas no plano básico da Estrutura Sindical Brasileira, de acordo com o artigo 577 da Consolidação das Leis do Trabalho.
6. A proliferação de federações deflagrará avalanche que findará pela pulverização do sistema sindical brasileiro, enfraquecendo, social e economicamente as entidades, com o consequente prejuízo da sua representatividade.
7. De tal forma é gritante a hipótese que a sua manutenção resultaria em que as Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e dos Transportes se comporiam, respectivamente, de 2.400, 1.440 e 412 Federações, com gastos imprevisíveis para as eleições sindicais e incalculáveis esforços e dispêndios para reunião dos Conselhos de Representantes e, acima de tudo, pelo enfraquecimento das classes com a erosão do seu poder representativo.
8. Ao lado desses fatos, Senhor Ministro, não procede a criação de federações sindicais isoladas como as que se encontram focalizadas no presente ofício, por já existir a Federação Nacional dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários, constituída legalmente e de atuação comprovada.
9. Nestas condições, Senhor Ministro, esta Confederação Nacional da Indústria, julga sobejamente demonstrado através dos

W

memoriais enviados às autoridades superiores da República e nas medidas judiciais impetradas pela Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, a inanidade daqueles atos, e no intuito de preservar a coesão e a autoridade dos órgãos sindicais do País, ora ameaçados, vem solicitar, não somente no seu nome como no das suas congêneres, a imediata revogação dos atos ministeriais que reconheceram a Federação dos Condutores do Rio Grande do Sul e a Federação dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários do Estado de São Paulo.

10. Aproveitamos o ensejo para reiterar a V.Exa., os nossos protestos de elevada estima e consideração.



ALBANO DO PRADO FRANCO
Presidente
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA