

Autonomia sindical. Criação de
nova confederação

PARECER

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

SUMÁRIO:

I - DA CONSULTA.....	§§ 01 a 03
III - DA AUTONOMIA SINDICAL CONSAGRADA PELA CONSTITUIÇÃO.....	§§ 04 a 09
III - DA CRIAÇÃO DE ENTIDADES SINDICAIS GRAU SUPERIOR.....	§§ 10 a 16
IV - DA POSSÍVEL CRIAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS.....	§§ 17 a 23
V - DAS CONCLUSÕES.....	§ 24

Rio de Janeiro

1998

CONSULTORIA TRABALHISTA SÜSSEKIND

ARNALDO SÜSSEKIND - CONSULTOR
LUIZ INÁCIO B. CARVALHO - ASSESSOR

PARECER

I - DA CONSULTA

1. A FEDERAÇÃO DE HOTEIS, RESTAURANTES, BARES E SÍMILARES DO ESTADO DE SÃO PAULO (FHORESP) endereça-nos as seguintes perguntas:

- a) **É possível a criação e existência de uma CONFEDERAÇÃO NACIONAL de SERVIÇOS, desmembrada da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO e abrangendo FEDERAÇÕES representativas das categorias de serviços?**
- b) **Federação estadual de categoria, desfilhada por ato unilateral da sua CONFEDERAÇÃO, pode integrar outra CONFEDERAÇÃO?**
- c) **A C.N.C. por ato unilateral e sem nos conceder o direito de defesa desfilou a nossa FEDERAÇÃO (após quase 10 anos de filiação), sob o fundamento de se tratar de FEDERAÇÃO estadual de categoria?**
- d) **As atividades das empresas compreendidas pela nossa Federação podem ser entendidas como prestação de serviços? A nossa Federação abrange empresas de hospedagem, alimentação preparada (restaurantes, lanchonetes, bares, etc.) e de lazer (casas de diversões, motéis etc.)”.**

2. A motivação da consulta é a Resolução CNC/SICOMÉRCIO Nº 010/97, que dispõe:

“Art. 1º - As federações do comércio de grupo devem até o dia 17 de outubro de 1988, sob pena de automática desfiliação da CNC e cancelamento do registro no SICOMÉRCIO :

I - Compactar-se em no máximo 02 (duas) , nos Estados onde existir 04 (quatro) ou mais federações;

II - Compactar-se em 01 (uma) nos Estados onde existir menos de 04 (quatro) federações.

V - Ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;”

6. Não adotou, assim, o conceito de liberdade sindical coletiva estatuído na famosa convenção nº 87, da OIT, que assegura aos grupos de empresários e de trabalhadores o direito de constituir sindicatos para representação do grupo, categoria, profissão ou empresa, ainda que estes seguimentos já estejam representados sindicalmente (art. 2º) – princípio que se aplica às federações e confederações (art. 6º). Consagrou, no entanto, a liberdade da instituição (autonomia sindical) e a liberdade sindical individual, adotadas pelo referido tratado da OIT em relação aos poderes públicos, e pela convenção nº 98, quanto à proteção dos direitos sindicais dos trabalhadores frente aos empregadores e suas organizações e a independência das entidades sindicais, umas em relação a outras. Esta última foi ratificada pelo Brasil em 18 de novembro de 1952 (Decreto de promulgação nº 33.196, de 29.06.53).

7. Corolário da autonomia sindical - convém enfatizar-se - é a proteção da entidade contra qualquer ingerência na sua administração ou no seu funcionamento, sendo inquestionável que ela só poderá ser penalizada ou extinta por decisão do poder judiciário, tal como tem assegurado, reiteradamente, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT. Também os tribunais e a doutrina em nosso país comungaram com esse óbvio entendimento:

“Só a Justiça comum tem o poder de dissolver uma entidade sindical.

.....
Consoante o disposto no inciso XIX do art. 5º da Constituição Federal de 1988, dissolução de uma sociedade sem fins lucrativos (como é a entidade sindical) só poderá ser determinada por decisão judicial passada em julgada” (Eduardo Gabriel Saad, “CLT COMENTADA”. SP, LTr, 29º ed., 1996, pág. 426).

8. A Convenção nº 98 é lei em nosso país, tendo complementado a legislação infra-constitucional anterior e modificado as formas legais com ela incompatíveis (ac. do STF, Pleno no RE – 71.154, rel. Min. Cunha Reis Trigueiro, e no RE – 80.004, rel. Min. Cunha Peixoto, in Rev. Trimestral de Jurisprudência nº 58, págs. 71 e segs., e 83, págs. 809 e segs., respectivamente). E, no que tange ao objetivo da consulta em foco, esse tratado normativo estatui:

“Art. 2 - 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e

V - Ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;”.

6. Não adotou, assim, o conceito de liberdade sindical coletiva estatuído na famosa convenção nº 87, da OIT, que assegura aos grupos de empresários e de trabalhadores o direito de constituir sindicatos para representação do grupo, categoria, profissão ou empresa, ainda que estes seguimentos já estejam representados sindicalmente (art. 2º) – princípio que se aplica às federações e confederações (art. 6º). Consagrou, no entanto, a liberdade da instituição (autonomia sindical) e a liberdade sindical individual, adotadas pelo referido tratado da OIT em relação aos poderes públicos, e pela convenção nº 98, quanto à proteção dos direitos sindicais dos trabalhadores frente aos empregadores e suas organizações e a independência das entidades sindicais, umas em relação a outras. Esta última foi ratificada pelo Brasil em 18 de novembro de 1952 (Decreto de promulgação nº 33.196, de 29.06.53).

7. Corolário da autonomia sindical - convém enfatizar-se - é a proteção da entidade contra qualquer ingerência na sua administração ou no seu funcionamento, sendo inquestionável que ela só poderá ser penalizada ou extinta por decisão do poder judiciário, tal como tem assegurado, reiteradamente, o Comitê de Liberdade Sindical da OIT. Também os tribunais e a doutrina em nosso país comungaram com esse óbvio entendimento:

“Só a Justiça comum tem o poder de dissolver uma entidade sindical.

.....
Consoante o disposto no inciso XIX do art. 5º da Constituição Federal de 1988, dissolução de uma sociedade sem fins lucrativos (como é a entidade sindical) só poderá ser determinada por decisão judicial passada em julgada” (Eduardo Gabriel Saad, “CLT COMENTADA”. SP, LTr, 29º ed., 1996, pág. 426).

8. A Convenção nº 98 é lei em nosso país, tendo complementado a legislação infra-constitucional anterior e modificado as formas legais com ela incompatíveis (ac. do STF, Pleno no RE – 71.154, rel. Min. Cunha Reis Trigueiro, e no RE – 80.004, rel. Min. Cunha Peixoto, in Rev. Trimestral de Jurisprudência nº 58, págs. 71 e segs., e 83, págs. 809 e segs., respectivamente). E, no que tange ao objetivo da consulta em foco, esse tratado normativo estatui:

“Art. 2 - 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e

registrados no quadro de atividades e profissões aprovado pelo art. 577. A imprescindível dinâmica desse quadro era impulsionada pela Comissão de Enquadramento Sindical (CES), do Ministério do Trabalho, que foi extinta por violar a autonomia sindical assegurada pela Carta Magna, tal como afirmamos ("Instituições do Direito do Trabalho", SP, LTr, 17ª ed., 1997, vol. II, págs. 1.099/1.100), na abalizada companhia de Amauri Mascaro Nascimento ("Comentários às Leis Trabalhistas", SP, LTr, 1991, vol. I, pág. 143).

12. Como bem assinalou Eduardo Gabriel Saad nas edições posteriores a Carta Política de 1998,

"O rol de confederações, encerrado no artigo sob comentário (art. 535), pode ser aumentado para atender os interesses deste ou daquele grupo profissional ou econômico" (ob. cit., pág. 415).

Mas o disposto no art. 537, que condicionava o nascimento de federação a carta de reconhecimento expedida pelo Ministro do Trabalho e o de Confederação a decreto do Presidente da República, perdeu sua eficácia jurídica por atritar com o art. 8º, I da Constituição (Saad, ób. e pág. cits.).

13. Nada impede que a CNC - Confederação Nacional do Comércio possua órgão com atribuições de registrar as entidades sindicais de primeiro e segundo graus, correspondentes ao plano confederativo, e de opinar, quando solicitado, sobre problemas relativos ao enquadramento sindical. Entretanto, em face da autonomia consagrada no art. 8º, I, da Constituição brasileira, e no art. 2º da Convenção nº 98 da OIT, as resoluções desse órgão não de ser tidas como meramente opinativas, não obrigando as federações e os sindicatos do mencionado plano.

14. A dinâmica do elenco das atividades econômicas e profissionais, com repercussão inevitável na formação, aglutinação ou desmembramento de entidades sindicais, resulta da evolução científica e tecnológica e, como corolário, dos novos hábitos adquiridos pelos diversos setores sociais ou regionais. Antes competia ao Ministério do Trabalho alterar ou complementar o enquadramento sindical; depois de 5 de outubro de 1998, a aglutinação ou desmembramento de organizações sindicais de qualquer grau, assim como a criação de entidades concernentes a várias categorias ou ramos econômicos ou profissionais, constituem prerrogativas dos correspondentes grupos de empresários ou de trabalhadores. Imprescindível, no exercício da autonomia sindical, é que sejam respeitados os conceitos de categoria econômica, categoria profissional e

categoria profissional diferenciada descritos no art. 511 da CLT, que a colenda Corte Suprema considerou recepcionado pela lei Maior e que observem o princípio da unicidade sindical consagrado no comando constitucional do art. 8º, inciso I. Consoante o estipulado no § 1º do citado art. 511

“A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas, constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica”.

15. Configurada a categoria ou o grupo de categorias idênticas, similares ou conexas, o impulso para a instituição da entidade sindical

“Não fica na dependência da existência, ou não, da respectiva categoria no enquadramento de que fala o artigo (577) em epígrafe” (Saad, ób. cit., pag.359)

16. Dai por que Mascaro Nascimento, depois de ressaltar que

“O poder conferido aos sindicatos para a auto-organização e a delimitação das suas bases têm reflexos sobre a questão da representatividade, com o que não é conciliável a determinação a priori, pelo Ministério do Trabalho, do enquadramento sindical. Este sofrerá os efeitos da continua iniciativa dos próprios interlocutores sociais,”

concluiu:

“É que a lei já não pode mais obstar o surgimento de entidades sindicais de qualquer grau, senão quando ofensivo do princípio da unicidade, na mesma base territorial” (grifos nossos, ób. cit., pag. 143).

IV – DA POSSÍVEL CRIAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS

17. Ao afirmar a validade da instituição da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, formada pelo conjunto de categoria que, de acordo com o enquadramento sindical aprovado pelo revogado art. 577 da CLT, integrava o plano da Confederação Nacional da Indústria – decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“A lei já não pode mais obstar o surgimento de entidades sindicais de qualquer grau, se não quando ofensivo do princípio da unicidade, na mesma base territorial. A pretendida ilegalidade da criação da Confederação dos Metalúrgicos, porque não prevista no art. 535, §§ 1º e

2º da CLT, não pode subsistir em face da norma constitucional assecuratória de ampla liberdade de associação laboral, sujeita, exclusivamente, à unicidade de representação sindical.” (Ac. do Pleno de 03.5.89 no MS – 20. 829, rel. Ministro Célio Borja, *in* Rev. LTr n° 53, SP, 1989, pág. 973).

18. No seu voto, acentuou o eminente relator, que foi titular do Direito Constitucional na Faculdade de Direito da UERJ:

“A lei pode, por certo, dizer como os trabalhadores e empregadores, nisto interessados, deverão agir para assegurar a unicidade de sua representação; mas, o Estado não se substitui aos interessados, único titulares do direito de representação e agentes exclusivamente capazes de criar organizações sindicais.

Em face disso, parecem não subsistir as regras ditadas pela CLT, relativamente ao paralelismo, aos efeitos constitutivos do reconhecimento e à criação de órgãos sindicais superiores por iniciativa do presidente da República, esta última, aliás, já abolida por lei posterior.”
(Rev. cit., pág. 977).

19. Vale reproduzir, a propósito, trecho do judicioso parecer do Sub-procurador geral da República, Moacir Antônio Machado da Silva, que integrou o venerando aresto da Suprema Corte:

“Dessa forma, a lei não pode estabelecer restrições a constituição de Confederação representativa de uma categoria econômica ou profissional.

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 a 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.” (Rev. cit., pag.976).

20. *Resta verificar se três ou mais federações do grupo “Turismo e Hospitalidade” podem acionar, com justificada razão, a criação de uma Confederação Nacional de Serviços, para exercer, em nome desse grupo, os encargos atribuídos às entidades de cúpula do sistema confederativo sindical.*

21. *Em 1940, quando foi adotado o primeiro enquadramento sindical oficial, depois incorporado à CLT (quadro aprovado pelo art. 577), as categorias econômicas de turismo e hospitalidade, embora não praticassem atos característicos de comércio, compuseram, por mera conexão, o 5º grupo do plano da Confederação Nacional do Comércio. Hoje, porém, com o significativo desenvolvimento do turismo externo e interno, ampliaram-se consideravelmente as atividades econômicas e profissionais relativas aos hotéis, restaurantes, bares, agências de turismo, casas de diversões etc.*

22. *Conforme registra o “Anuário Estatístico do Brasil”, edição do IBGE de 1996, pag.2.88, o pessoal ocupado em 31 de dezembro, correspondia.*

a) *no comércio de mercadorias (varejista e atacadista), a 9.116.640 trabalhadores (8.684.237 com 15 anos ou mais);*

b) *na prestação de serviço propriamente dito, 13.306.360 trabalhadores (12.528.464 com 15 anos ou mais). Isto sem computar os 2.280.033 trabalhadores dos “serviços auxiliares da atividade econômica” e os 6.044.000 dos serviços de caráter social, muitos dos quais se enquadram em categorias componentes do 5º grupo do aludido plano da Confederação Nacional do Comércio.*

23. *Justifica-se, portanto, a nosso ver, que as atividades de turismo e hospitalidade, em franca e acelerada expansão no mundo e no Brasil, sejam, por iniciativa das federações interessadas, desmembrados do plano do comércio a fim de constituírem a Confederação Nacional dos Serviços.*

V – DAS CONCLUSÕES


24. *Em face do exposto, respondemos objetivamente aos quesitos formulados:*

a) *É possível a criação da Confederação Nacional de Serviços pelas federações de categorias prestadoras de serviços do grupo “Turismo e Hospitalidade”;*

- b) A federação Consulente, assim como outras do mesmo grupo econômico, formadas por sindicatos de categorias específicas, ou conexas, ou similares, serão desfiladas automaticamente da Confederação Nacional do Comércio assim que obtiverem o registro da pretendida Confederação Nacional de Serviços;
- c) O ato da CNC que desfilou a Consulente, ainda que esta tivesse tido a oportunidade de defender-se, sob fundamento de não haver se compactuado com outra federação do mesmo ramo econômico e no mesmo Estado, é susceptível de anulação pelos tribunais, porquanto a aglutinação de entidades sindicais reside no terreno da autonomia assegurada à Federação em causa pelo art. 8º, I, da Constituição, e da independência das organizações sindicais de que trata a Convenção da OIT nº 98, ratificada pelo Brasil;
- d) As atividades das empresas abrangidas pela Consulente são tipicamente de prestação de serviços, diferenciando-se da atividade comercial ou, como registra o IBGE, do comércio de mercadorias, porque neste a empresa revende o bem produzido pela indústria ou colhido na agricultura, enquanto que naquela os serviços são prestados exclusiva ou preponderantemente sem revenda de bens produzidos por terceiros.

S.M.J. é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 17 de agosto de 1998


ARNALDO SÚSSEKIND
OAB nº 2100

LUIZ INÁCIO BARBOSA CARVALHO
OAB nº 44418