

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

EDUARDO CARINGI RAUPP

**A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS NA DEFESA DO DIREITO
COLETIVO E NA DEFESA COLETIVA DE DIREITOS**

Porto Alegre

2010

EDUARDO CARINGI RAUPP

**A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS NA DEFESA DO DIREITO
COLETIVO E NA DEFESA COLETIVA DE DIREITOS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Stürmer

Porto Alegre

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R247I	<p>Raupp, Eduardo Caringi A legitimidade dos sindicatos na defesa dos direitos coletivos e na defesa coletiva de direitos / Eduardo Caringi Raupp. – Porto Alegre, 2010. 140f.</p> <p>Diss. (Mestrado) – Fac. de Direito, PUCRS. Orientador: Prof. Dr. Gilberto Stürmer.</p> <p>1. Direito Coletivo do Trabalho. 2. Sindicatos. 3. Ação Coletiva. 4. Legitimidade (Direito). I. Stürmer, Gilberto. II. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 341.64</p>
-------	---

Bibliotecária Responsável: Dênira Remedi – CRB 10/1779

EDUARDO CARINGI RAUPP

**A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS NA DEFESA DO DIREITO
COLETIVO E NA DEFESA COLETIVA DE DIREITOS**

Dissertação apresentada como requisito para a
obtenção do título de Mestre, no Programa de Pós-
Graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em ____ de _____ de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Stürmer – PUCRS

Prof. Dr. José Maria Rosa Tesheiner – PUCRS

Prof. Dr. Darci Ribeiro – UNISINOS

Porto Alegre

2010

Para Luana, meu amor incondicional.

RESUMO

O primeiro capítulo deste estudo destina-se à análise criteriosa da Organização Sindical do Brasil, através do exame comparado de outros sistemas estrangeiros e das regras internacionais da OIT. É abordada, neste capítulo, a dicotomia entre liberdade e unicidade sindical, especialmente a sua convivência no artigo 8º da Constituição Federal. Ao fim do capítulo são constatadas as razões da escassa representatividade dos sindicatos e analisadas as regras previstas na proposta de Reforma Sindical em trâmite no Congresso Nacional.

O segundo capítulo, por sua vez, responde pelo exame do Sistema Nacional das Ações Coletivas, assim compreendido pelas regras inscritas na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). Neste capítulo é apresentada a fundamental distinção entre a tutela de direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos, além da exposição das formas de legitimação nas diferentes espécies de ações coletivas.

No terceiro e último capítulo, parte-se para a análise específica da legitimidade dos sindicatos nas ações coletivas sindicais, principalmente à luz de precedente do Supremo Tribunal Federal. Após o exame de importantes contribuições do modelo norte-americano de ações coletivas, analisa-se a necessidade do julgamento da adequada representação no caso concreto e a notificação dos membros da classe, principalmente sob a ótica da ínfima representatividade sindical. Por fim, conclui-se que a solução adotada no Brasil para os efeitos da coisa julgada coletiva apresenta-se em descompasso ilógico com o princípio da economia processual, gênese da ação coletiva.

Palavras-chave: Sindicatos, Ações Coletivas e Legitimidade

ABSTRACT

The first chapter of this study is dedicated to accurate analysis of Labor Union Organization in Brazil, which is carried out through comparative investigation with foreign systems and the OIT international regulations. Approached in this chapter is the dichotomy between freedom of association and Union unicity, especially their coexistence in the 8th article of the Constitution. In the final part of this section the scarce representation of Unions is scrutinized, and analyzed the rules presented by the proposition for reform of Labor Union Organization currently discussed in Congress.

In turn, the second chapter presents the National System of Class Action Lawsuits, comprised by the regulations contained in the "Class Action Lawsuit Law (Law 7.347/85), and in the Code of Defense of the Consumer (Law 8.078/90). Furthermore, the primal distinction between collective rights defense and collective defense of rights, as well as the forms of legitimacy in the different sorts of Class actions.

The third and last chapter brings the specific analysis of the legitimacy of Unions in the Class Action Lawsuits, mainly in virtue of a precedent from the Federal Supreme Court. Following the study of important contributions by the American pattern of Class Action Lawsuits, the necessity for judgement of adequacy of representation in each case and the notice of the class members, principally in face of the diminutive representation of Unions. Finally, the conclusion is reached that the solution adopted in Brazil, in affairs which present collective binding effect, is in illogical conflict with the principle of judicial economy, which is the very genesis of the Class Action Lawsuit.

Keywords: Union, class action and legitimacy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
AGE – Assembléia Geral Extraordinária
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CES – Comissão de Enquadramento Sindical
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CGRS – Coordenação Geral de Registro Sindical
CNES – Cadastro Nacional de Entidades Sindicais
CNRT – Conselho Nacional de Relações do Trabalho
CNPJ – Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas
CPC – Código de Processo Civil
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
COPOS – Conselho de Enquadramento Sindical da Fecomércio/RS
DJ – Diário da Justiça
DOU – Diário Oficial da União
EC – Emenda Constitucional
FNT – Fórum Nacional do Trabalho
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
MP – Ministério Público
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
ONU – Organização das Nações Unidas
OIT – Organização Internacional do Trabalho
RE – Recurso Extraordinário
SRT – Secretaria de Relações do Trabalho do MTE
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A ORGANIZAÇÃO SINDICAL BRASILEIRA.....	14
2.1 SINDICATO – CONCEITO E PRERROGATIVAS.....	14
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL – LIBERDADE E UNICIDADE SINDICAL	18
2.2.1 A liberdade sindical no Direito Comparado	18
2.2.2 As diferentes compreensões do princípio da liberdade sindical a partir da convenção 87 da OIT e o entendimento pessoal	26
2.2.3 O princípio da unicidade sindical na Constituição Federal de 1988	34
2.2.3.1 Registro de Sindicatos	35
2.2.3.2 Enquadramento sindical compulsório em categorias	41
2.2.4 Liberdade e unicidade sindical da Constituição Federal – aparente antinomia	44
2.3 A AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE DOS SINDICATOS	47
2.4 ANÁLISE DA PROPOSTA BRASILEIRA DE REFORMA SINDICAL	47
3 AS AÇÕES COLETIVAS NO DIREITO BRASILEIRO	57
3.1 O PAPEL DAS AÇÕES COLETIVAS – ACESSO À JUSTIÇA E ECONOMIA PROCESSUAL.....	57
3.2 O SUBSISTEMA NACIONAL DE AÇÕES COLETIVAS.....	64
3.3 O DIREITO OBJETO DAS AÇÕES COLETIVAS.....	69
3.3.1 Direito Difuso.....	69
3.3.2 Direito Coletivo.....	72
3.3.3 Direitos Individuais homogêneos.....	75
3.4 TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS E TUTELA COLETIVA DE DIREITOS – NECESSÁRIA DISTINÇÃO.....	78
3.5 A LEGITIMAÇÃO NAS AÇÕES COLETIVAS – ORDINÁRIA, EXTRAORDINÁRIA OU AUTÔNOMA	81
4 O SINDICATO NA DEFESA DO DIREITO COLETIVO E NA DEFESA COLETIVA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS (SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL) .	89
4.1 OS INCONVENIENTES DA LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE PARA O AJUIZAMENTO DAS AÇÕES COLETIVAS	89
4.2 A LEGITIMAÇÃO DO SINDICATO PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES COLETIVAS	94
4.3 O SINDICATO E AS AÇÕES COLETIVAS TRABALHISTAS EM ESPÉCIE.....	101
4.3.1 Dissídio Coletivo.....	101

4.3.2 Ação de cumprimento	107
4.3.3 Mandado de segurança coletivo.....	108
4.3.4 As ações coletivas <i>stricto sensu</i>	109
4.4 A (IN) ADEQUADA REPRESENTAÇÃO SINDICAL E SUA INFLUÊNCIA NO DEVIDO PROCESSO LEGAL E NO ACESSO À JUSTIÇA.....	115
4.5 A NECESSIDADE DA NOTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO GRUPO COMO GARANTIA À LIBERDADE DOS LITIGANTES.....	120
4.6 A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA.....	124
5 CONCLUSÕES.....	126
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	129

1 INTRODUÇÃO

O infindável número de processos judiciais empilhados nas mesas dos magistrados, os gastos incomensuráveis com o poder judiciário e a inequívoca e escandalosa demora da prestação jurisdicional são demonstrações da falência de nosso sistema judiciário. Infelizmente esta é a nossa realidade, que contrasta com o direito fundamental à razoável duração dos processos, formalmente inserido em nossa Constituição Federal no inciso LXXVIII do art. 5º pela Emenda Constitucional nº 45/04¹.

Neste contexto, os estudos sobre o processo devem estabelecer como premissa a efetividade jurisdicional. Tal busca, entretanto, não pode ser cega, desconsiderando por completo outras garantias constitucionais.

A concepção contemporânea do devido processo legal surge, assim, da busca da efetividade, sem jamais violar o núcleo essencial do direito ao contraditório².

Ao lado desta triste realidade do sistema jurisdicional é possível constatar um traço marcante da sociedade contemporânea, a necessidade do consumo em massa. As relações sociais atuais apresentam-se demasiadamente massificadas, razão pela qual os conflitos, outrossim, caracterizam-se pela uniformidade. A tradicional tutela individual, neste sentido, demonstra-se inadequada e redundante em limitações ao pleno acesso à justiça

Neste cenário, sob o prisma da economia processual e do mais amplo acesso à justiça, surgem as ações coletivas.

¹ Art. 5º (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

² PORTO, Sérgio Gilberto; USTÁRROZ, Daniel. **Manual dos Recursos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2. ed., p. 38. Para os autores, “a partir do devido processo constitucional, do livre e efetivo acesso à justiça, do contraditório e da duração razoável, as premissas básicas de um sadio sistema recursal podem ser esboçadas.”

Quando toca no direito do trabalho, as ações coletivas recebem contornos ainda mais especiais. Isto porque, a desigualdade de armas é característica ínsita à relação de emprego. Como nosso sistema de direito material do trabalho não assegura a estabilidade no emprego, a despersonalização da ação coletiva é, sem dúvidas, um grande incentivo para que a Justiça do Trabalho deixe de ser uma Justiça de Desempregados. Além disso, permite que pequenos danos, até então não tutelados, possam ser devidamente ressarcidos.

Mas as ações coletivas exigem uma nova compreensão do litígio, desvinculada do processo civil tradicional. É exatamente nesta difícil transposição que devemos nos cercar de garantias que possam, sem desrespeitar substancialmente liberdades individuais consagradas, garantir a efetiva procedimentalização das ações coletivas.

Assim, a representatividade e o preparo dos entes legitimados a propor ações coletivas são fundamentais para a garantia do que se pode chamar de devido processo legal constitucional.

No caso específico dos sindicatos, a Organização Sindical nacional infelizmente permite que, na prática, se proliferem entidades descomprometidas com os interesses da categoria.

Na primeira parte deste estudo, analisamos criteriosamente os princípios constitucionais, bem como as regras que presidem o sistema sindical no Brasil. O estudo comparado de outros sistemas sindicais, bem como das normas internacionais da OIT, se apresentam relevantes para situar o Brasil na realidade global. Ao final deste capítulo a proposta de Reforma Sindical, consubstanciada na Proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional e no Anteprojeto de Lei elaborado pelo Governo Lula, é dissecada em todos os seus aspectos, especialmente aqueles atinentes à representatividade.

No segundo capítulo passamos ao exame do Sistema Nacional das Ações Coletivas, assim compreendido pelas regras inscritas na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). Após a

exposição dos conceitos das espécies de direito objeto das ações coletivas, registramos uma importante distinção, que também pode ser entendida como premissa das posteriores observações. A distinção entre a tutela do direito coletivo e a tutela coletiva de direitos, que inclusive dá título ao presente trabalho, é fundamental. A tutela coletiva de direitos individuais, decorrente de uma opção política em prol da economia processual, não tem o condão de alterar a natureza do direito. A reconhecida necessidade de publicização do processo civil não pode ser exacerbada ao passo de alterar a titularidade de direitos.

No terceiro e último capítulo partimos para a análise das ações coletivas sindicais. Após observar os inconvenientes da legitimação concorrente no ajuizamento das ações coletivas, que sob o intuito de proporcionar maior acesso acaba por permitir uma legitimação inadequada, analisamos especificamente a legitimação dos sindicatos para ajuizar ações coletivas. Neste passo, comentamos importante precedente do STF (RE 193.503-1 SP) sobre o inciso III do art. 8º da Constituição Federal e o alcance da substituição processual.

Por fim, examinamos as ações coletivas sindicais em espécie (dissídio coletivo, ação de cumprimento, mandado de segurança coletivo e ações coletivas *stricto sensu*), suas hipóteses de cabimento e forma de legitimação. No estudo das ações coletivas *stricto sensu*, analisamos importantes contribuições do modelo norte-americano de ações coletivas, principalmente os requisitos de certificação, o julgamento da adequada representação no caso concreto e a notificação dos membros da classe. Tais requisitos aparecem com ainda maior relevância nas ações coletivas ajuizadas por sindicatos. Superada tal análise, finalizamos com as observações sobre os reflexos da inadequada representação na extensão dos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas.

Marcado por fortes convicções pessoais, muitas vezes dissonantes da respeitável doutrina especializada, apresentamos nosso estudo como uma forma de compreender os sindicatos e sua inserção (i)legítima no sistema de ações coletivas.

5 CONCLUSÕES

Os princípios e regras de nossa Organização Sindical permitem a existência de sindicatos não representativos. Essa é uma conclusão inafastável, facilmente comprovada no mundo real. A ausência de regras democráticas nos Estatutos Sociais, que permitam a renovação das lideranças sindicais, é um incentivo às entidades rançosas. A ausência de regras que permitam aferir objetivamente a representatividade, outrossim, contribuem para o descaso dos sindicatos para com seus associados.

A Constituição Federal de 1988 garantiu a liberdade sindical, impedindo que o Estado silencie as entidades que, mesmo com flagrantes problemas de legitimidade, por vezes são os únicos a ecoar os anseios da sociedade. Nos parece que a escassa legitimidade sindical em nada relaciona-se com a liberdade sindical, ao revés, o grande número de sindicatos formalmente registrados é prova da ausência de barreira para a criação de uma entidade. O que é preciso, com efeito, são regras objetivas, que conferiam as relevantes prerrogativas sindicais apenas àquelas entidades que assim façam por merecer. Não pode bastar para a obtenção do registro sindical a amizade com o atual inquilino do Ministério do Trabalho.

Entretanto, a proposta de Reforma Sindical em trâmite no Congresso Nacional, sob a premissa de fortalecimento do movimento sindical, apenas o faz enfraquecer. Fantasmas do passado retornam com nova denominação, repaginados. Ao lado de critérios objetivos para se auferir a representatividade, a proposta permite a criação de verdadeiros sindicatos biônicos. Finalmente, sob o argumento da valorização da liberdade sindical, a proposta sujeita os sindicatos da base à cúpula sindical, que, nos tempos modernos de nosso país, muitas vezes se confunde com a própria República Sindical.

Estas tristes constatações se refletem nas ações coletivas, pois a prerrogativa para o ajuizamento é uma das garantias constitucionais. O direito do trabalho, campo fértil ao processo coletivo pela natural disparidade de forças da relação de emprego, não pode fechar os olhos para o processo de “molecularização” do litígio.

Enquanto a tutela dos direitos coletivos assegura o mais amplo acesso à justiça, a tutela coletiva de direitos individuais surge como opção política para, através da economia processual, dar eficácia ao princípio constitucional da razoável duração dos processos.

Neste cenário, o reconhecimento da legitimidade dos sindicatos para o ajuizamento das ações coletivas, com contornos delineados pelo que se convencionou chamar de Sistema Nacional das Ações Coletivas, é tão fundamental quanto complexo.

Não é possível deixar apenas ao legislador a análise sobre a adequada representação nos processos coletivos. O exame das *class action* norte americanas nos demonstra que o julgamento no caso concreto está intimamente relacionado à garantia do devido processo legal. A notificação dos substituídos, no caso de ação que postule direito individual homogêneo, é complemento desta garantia.

Infelizmente, a solução adotada no Brasil, que limita os efeitos da coisa julgada nas ações coletivas, apresenta-se contraditória com o princípio da economia processual, gênese deste tipo especial de tutela.

Não obstante a conclusão pela possibilidade, *de lege data*, do juízo sobre a adequada representação simplesmente por decorrência do princípio do devido processo legal, não há dúvidas de que uma reforma legislativa seria oportuna. Além de corrigir alguns equívocos, uma proposta serviria para definitivamente, e de maneira formal, instituir um Sistema Nacional de Ações Coletivas. Quanto a este último objetivo, infelizmente a proposta de reforma da Lei da Ação Civil, em trâmite no congresso nacional, sob a premissa de sistematização acaba por gerar ainda mais confusão. A Ação Civil Pública é espécie do gênero Ações Coletivas, e não o inverso.

Enfim, o certo é que não é concebível um sistema de defesa dos direitos coletivos e de defesa coletiva de direitos que permita a representação inadequada, como certamente se verifica em ações ajuizadas por sindicatos. O sistema de

organização sindical faz presumir esta inadequação, extremamente perigosa e atentatória ao devido processo constitucional.