

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 23.08.96
EMENTÁRIO Nº 1 8 3 8 - 0 1

30/10/95

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 146822-7 DISTRITO FEDERAL

0018380100
0120146820
0210000090

AGRAVANTES : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN E OUTROS
AGRAVADOS : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DAS ESCOLAS PARTICULARES - F.I.E.P.

EMENTA: Embargos de divergência.
- Não-admissão desses embargos porquanto não há divergência entre a tese jurídica defendida pelo acórdão embargado e a sustentada pelo aresto trazido a confronto.
Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo.

Brasília, 30 de outubro de 1995.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE


MOREIRA ALVES - RELATOR



30/10/95

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 146822-7 DISTRITO FEDERAL

AGRAVANTES : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN E OUTROS
AGRAVADOS : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DAS ESCOLAS PARTICULARES - F.I.E.P.

R E L A T Ó R I O

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR):

É este o teor do acórdão embargado, proferido pela 1ª Turma:

"O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD (Relator): As recorridas impetraram mandado de segurança perante o Superior Tribunal de Justiça, contra ato do Ministro do Trabalho e Previdência Social contido na Instrução Normativa nº 9/90, que revogou a de nº 5/90 e permitiu a impugnação de registros de entidades sindicais ocorridos na vigência da instrução revogada, porque sofreu impugnação da F.I.E.P., ao argumento de que já obtivera anteriormente o seu registro e que havia sobreposição parcial de base territorial; alegou que a obtenção do registro na vigência da IN 5/90 foi um ato jurídico perfeito e que gerou direito adquirido, havendo assim violação do art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, e que a permissão para que terceiros pudessem impugnar o registro anteriormente obtido significa a intromissão inconstitucional do Poder Público na organização sindical, vedada pelo art. 8º, I, da mesma Constituição; alegou também violação a diversos dispositivos da legislação infraconstitucional.

2. O exame do pedido de liminar foi postergado para após a vinda das informações da autoridade impetrada. As informações não vieram. A liminar foi indeferida.

3. A lide foi desatada em acórdão assim fundamentado:

"V O T O

O EXMº SR. AMÉRICO LUZ (RELATOR):

AGEVRE 146.822-7 DF

As impetrantes asseveram que a edição da Instrução Normativa nº 09, de 21 de março de 1990, teria atingido ato jurídico perfeito e acabado, eis que detentoras da Carta Sindical concedida, em 14 de março de 1990, pelo Ministério do Trabalho, consoante os termos da IN nº 5/90, vigente à época. Esta última não previa impugnações e determinava o registro, desde que preenchidos todos os requisitos.

.....
A impugnação apresentada sem a verificação da autoridade coatora da existência ou não de mais de uma organização sindical na base territorial é muito cômoda.

Tenho sustentado enfaticamente a tese de que, enquanto repartição do Ministério do Trabalho detiver os arquivos de registro de entidades sindicais, compete-lhe verificar, para salvaguarda do disposto no inciso II do art. 8º da vigente Constituição Federal, ocorrência ou não de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial. Assim, persisto na conceituação de que a autoridade detentora do arquivo de registro de sindicatos, federações e confederações de classes laborais não pode afastar-se da obrigação legal de fiscalizar o cumprimento do preceito estabelecido no inciso II do art. 8º da Carta Magna.
Concedo a ordem."

Seguindo-se a seguinte ementa:

"CONSTITUCIONAL. REGISTRO DE SINDICATO. IMPUGNAÇÃO. IN Nº 5/90 e IN Nº 9/90.
- A impugnação de registros já concedidos não prescinde da verificação, pela autoridade coatora, da existência ou não de mais de uma organização sindical na mesma base territorial.
- É obrigação legal do órgão detentor do arquivo de registros de sindicatos fiscalizar o cumprimento do preceito estabelecido no inciso II, do art. 8º da Constituição.
- Segurança concedida."

4. A segunda recorrente, F.I.E.P.,

AGEVRE 146.822-7 DF

interpôs embargos de declaração que prequestionou o tema constitucional e apontou omissão, julgamento "extra petita" e dúvida quanto ao alcance da decisão, formulando a seguinte indagação:

"O dispositivo do v. Acórdão Embargado concede a ordem para tornar sem efeito as impugnações apresentadas, ou para determinar que o MTPS se pronuncie sobre as impugnações que foram apresentadas?"

Os embargos de declaração foram rejeitados por decisão assim ementada:

"SINDICATO - REGISTRO -
IMPUGNAÇÃO - IN nº 9/90 - CONSULTA.
- Nos embargos declaratórios o embargante deve perseguir, no acórdão embargado, elementos contraditórios, duvidosos ou omissos, não se admitindo consultas nem a infringência do julgado.
- Embargos rejeitados."

Os segundos embargos de declaração abordaram a questão de perda de objeto do pedido inicial, repetida como preliminar no extraordinário e foram decididos em acórdão com a seguinte ementa:

"EMBARGOS DECLARATÓRIOS. CONSULTA.
Inadmissíveis são os embargos declaratórios quanto destituídos dos pressupostos do art. 535, I e II, do CPC. Referidos embargos não se prestam à formulação de consultas."

6. As peças destes autos são extensas. O extraordinário do Ministério Público Federal repete basicamente a manifestação anterior ao acórdão. O extraordinário da F.I.E.P. tem 18 laudas datilografadas em espaço um, mais cento e setenta e sete folhas anexadas. O parecer da Procuradoria Geral da República, em 23 laudas, assim conclui:

"39. Por tudo isso, o V. acórdão recorrido não vulnerou o art. 8º, I e II, da Constituição Federal, ao decidir que:

"- A impugnação de registros já concedidos não prescinde de verificação, pela autoridade coatora, da existência ou não de mais de uma organização sindical na mesma base territorial.

- É obrigação legal do órgão detentor do arquivo de registros de

AGEVRE 146.822-7 DF

sindicatos fiscalizar o cumprimento do preceito estabelecido no inciso II, do art. 8º da Constituição", fls. 306.

IV - A CONCLUSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

O parecer é, por conseguinte, de que o recurso extraordinário não comporta conhecimento."

7. Senhor Presidente, a preliminar argüida pela F.I.E.P., segunda recorrente na qualidade de litisconsorte passiva necessária, de perda de objeto do pedido porque as quatro impetrantes foram transformadas em outras três entidades sindicais e alteraram a base territorial, não pode ser acolhida, porque os registros obtidos por duas entidades na mesma base territorial produziram efeitos jurídicos enquanto vigoraram, seja pela prática de atos de administração, seja pelo recebimento de contribuições, etc.

8. No mérito, observo uma questão simples mas decisiva, que passou despercebida por tantos quantos de alguma forma participaram do processo. O que está ocorrendo é que toda a fundamentação do acórdão recorrido leva necessariamente à denegação da segurança, que, entretanto, foi concedida. Esta contradição lógica entre a fundamentação e a conclusão da decisão resistiu com galhardia às extensíssimas peças produzidas: aos dois embargos de declarações e os dois acórdãos que os rejeitaram, aos dois recursos extraordinários e, finalmente, ao parecer ministerial.

A questão não é nova nesta Corte. No julgamento do MS nº 20.829-5-DF, relatado no Plenário pelo Ministro CÉLIO BORJA, D.J.U. de 23.06.89, em decisão unânime ficou entendido que a única limitação à liberdade sindical era a não sobreposição de base territorial, cuja emenda dispôs:

".....
A pretendida ilegalidade da criação da Confederação dos Metalúrgicos ... não pode subsistir em face da norma constitucional assecuratória de ampla liberdade de associação laboral, sujeita, exclusivamente, à unicidade de representação sindical.
....."

Entendo que o órgão encarregado dos registros dos órgãos sindicais, a que se refere o inc. I do art. 8º da Constituição, deve zelar pela observância da restrição imposta do inc. II do mesmo artigo, que não permite a criação de mais de uma organização sindical do mesmo grau na

AGEVRE 146.822-7 DF

mesma base territorial.

Isto posto, conheço e dou provimento aos dois recursos extraordinários para cassar a segurança concedida, e o faço adotando, exata e integralmente, os próprios fundamentos da decisão que a concedeu.

V O T O

(Preliminar)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, o mandado de segurança objetivou afastar a eficácia do recebimento de impugnações às novas entidades sindicais, pelo Ministério do Trabalho, pleiteando-se a declaração de nulidades desses recebimentos. Apontou-se que já estariam as Impetrantes constituídas de acordo com Resolução pretérita do Ministério, não se podendo mais rediscutir a questão. Haveria, portanto, atos jurídicos perfeitos e acabados, a revelarem a existência das Impetrantes.

Senhor Presidente, o acórdão proferido não permite que se conclua pela vulneração de qualquer dispositivo constitucional. O voto condutor do julgamento, após um relato, firma a crença de que continua com o Ministério do Trabalho o crivo em relação à unicidade sindical. Todavia, de modo coerente, ou não - não cabe perquirir, a esta altura - de forma contraditória, ou não, não estamos aqui a julgar embargos declaratórios - chegou-se, mesmo assim, sem uma justificativa - pelo menos não a encontrei no voto condutor do julgamento - à concessão da segurança. Assentou-se, portanto, o entendimento de que o artigo 8º, inciso II, não afasta a atuação do Ministério do Trabalho, mas nem por isso denegou-se a segurança. Concedeu-se a segurança, afastando-se as impugnações, sobre isto não há a menor dúvida.

Houve a protocolação de embargos declaratórios, veiculando temas diversos, mas esta matéria, em si, a contradição existente no acórdão, pelo que asseverou o nobre Relator, não foi ventilada. De qualquer maneira, não podemos, considerado o que se contém no acórdão que se pretende alvejar, concluir que estamos diante de uma decisão contrária ao teor do artigo 8º. Veja V. Exª. que a fundamentação está em harmonia com o entendimento, até aqui prevalente, do nobre Relator e do eminente Ministro Francisco Rezek. Ambos admitem que o Ministério do Trabalho possa deixar de arquivar - vamos falar em arquivamento e não em registro - atos de uma entidade sindical, por já haver na área geográfica outra representando a categoria. A fundamentação está

AGEVRE 146.822-7 DF

harmônica com esse enfoque. O decisum, não. Contudo, o decisum, sem fundamentação, não autoriza o conhecimento do extraordinário. Só posso dizer do enquadramento do extraordinário em um dos permissivos do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal quando tenho o que cotejar. O que devo confrontar com o preceito que se diz vulnerado para admitir a viabilidade do extraordinário? Devo confrontar os fatos jurígenos, os fundamentos da decisão proferida. E quais são, na espécie? São fundamentos que revelam que ao Ministério do Trabalho cabe essa fiscalização e, portanto, contraditórios, em si, com a concessão da segurança.

Senhor Presidente, tenho que, diante desse defeito de forma do acórdão em tela, o extraordinário não está a merecer conhecimento. Não obstante, ultrapassada essa matéria, registro que não posso admitir, diante da Carta de 1988, que ainda continue um órgão do Poder Executivo com crivo maior alusivo à atuação das entidades sindicais, à própria existência das entidades sindicais. Se de um lado é certo que a Carta de 1988 contempla o princípio da unicidade sindical, limitando a área geográfica à de um município, de outro não menos correto é que, se as categorias criarem entidades sobrepostas, esta controvérsia deverá ser dirimida, como no caso está sendo, pela Justiça, na via própria da ação, objetivando afastar o registro que deu personalidade jurídica à nova entidade, ocorrido no Cartório das Pessoas Jurídicas.

Não é o Ministério do Trabalho o senhor dessa definição, pois a Lei Máxima de 1988 afastou o crivo que ele exercia, com base na Consolidação das Leis do Trabalho. Por isso, a concessão da ordem aproxima-se da liberdade sindical advinda da Constituição vigente. Torno a frisar, como já o fiz em outro processo que, em relação aos partidos políticos, o legislador foi explícito: cogitou da aquisição da personalidade jurídica de acordo com as leis civis e, em passo seguinte, jungiu a existência dos partidos ao registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Isto não ocorreu no tocante às entidades sindicais, em face a atuação do Ministério do Trabalho.

Peço vênha para não conhecer dos recursos.

V O T O

(VISTA)

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, o Superior Tribunal de Justiça

AGEVRE 146.822-7 DF

concedeu a segurança requerida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino + CONFENEN e outras quatro federações interestaduais de estabelecimento de ensino, do norte, nordeste, centro-oeste e sul-sudeste, contra ato do Ministro do Trabalho contido na Instrução Normativa nº 9, de 1990, que revogou a de nº 5, de 1990, e abriu prazo de 7 (sete) dias para terceiros interessados impugnarem os registros de entidades sindicais ocorridos na vigência da instrução revogada, esclarecendo que as controvérsias surgidas deveriam ser dirimidas entre os interessados e o Poder Judiciário. Daí, os recursos extraordinários, interpostos pelo Ministério Público Federal e pela Federação Interestadual das Escolas Particulares - FIEP.

O Sr. Ministro Relator conheceu dos recursos e lhes deu provimento, ao seguinte argumento básico: o órgão encarregado do registro dos órgãos sindicais, a que se refere o inciso I, do art. 8º, da Constituição, deve zelar pela observância imposta no inciso II do mesmo artigo, que não permite a criação de mais de uma organização sindical do mesmo grau, na mesma base. Esse é o argumento básico, apontando, ainda, que o acórdão recorrido é contraditório, uma vez que sustenta essa tese e conclui de forma diferente.

Basicamente, o que sustenta o voto divergente, do Sr. Ministro Marco Aurélio, é que não há o registro no Ministério do Trabalho depois da Constituição de 1988.

Pedi vista dos autos e os trago, a fim de retomarmos o julgamento.

No Superior Tribunal de Justiça, sempre sustentei a tese no sentido de que a Constituição, no inciso I do art. 8º, estabelece que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado, entretanto, o registro no órgão competente. Trata-se de uma ressalva posta na Constituição.

Então, Sr. Presidente, os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, que estabelecem, como órgão que faz o registro, o Ministério do Trabalho, estão recepcionados pela Constituição. Lembro-me de ter dito, no Superior Tribunal de Justiça, que essa ressalva é salutar, dado que a Constituição, no inciso II, do mesmo art. 8º, estabelece que "é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, ...".

Ora, é o Ministério do Trabalho que tem o quadro, que tem as estatísticas, que tem o

AGEVRE 146.822-7 DF

cadastro dos sindicatos e é esse mesmo Ministério que poderá fazer cumprir a vedação constitucional.

Posto de forma resumida o meu pensamento, acompanho o voto do eminente Ministro Relator. Pedindo vênia ao Sr. Ministro Marco Aurélio, conheço dos recursos e lhes dou provimento." (fls. 694/707).

Dai, ser esta a ementa desse aresto:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA DE OBJETO. ORGANIZAÇÃO SINDICAL: condições ou restrições impostas pelo Poder Público. Impugnação de registro. Instruções Normativas n.ºs. 5/90 e 9/90 do Ministro do Trabalho e Previdência Social. Art. 8º, I e II, da Constituição Federal.

A alteração da base territorial de uma das entidades sindicais após a impetração da segurança não faz com que o pedido perca o objeto porque os registros obtidos produziram efeitos jurídicos. Preliminar rejeitada.

A única restrição à liberdade de organização sindical prevista na Constituição Federal é a não sobreposição de base territorial, art. 8º, II.

O órgão encarregado dos registros dos sindicatos, a que se refere o art. 8º, I, da CF, deve zelar para que não haja mais de uma organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial, inc. II do mesmo artigo.

Contradição lógica entre a fundamentação e a conclusão do acórdão recorrido.

Recursos extraordinários conhecidos e providos, pelos mesmos fundamentos da decisão que concedeu a segurança. Segurança cassada. Voto vencido." (fls. 710).

Interpostos embargos de divergência, sobre eles assim se manifestou a Procuradoria-Geral da República (fls. 778/785):

"Submete-se à apreciação da Excelsa Corte os embargos de divergência contra o v. aresto da Colenda Segunda Turma, Relator o eminente Ministro PAULO BROSSARD (fls. 690/710) ao qual foi aposta a seguinte ementa:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA DE OBJETO. ORGANIZAÇÃO SINDICAL: condições ou restrições impostas pelo Poder Público. Impugnação de registro.

AGEVRE 146.822-7 DF

Instruções Normativas nºs. 1/90 e 9/90 do Ministro do Trabalho e Previdência Social. Art. 8º, I e II, da Constituição Federal.

A alteração da base territorial de uma das entidades sindicais após a impetração da segurança não faz com que o pedido perca o objeto porque os registros obtidos produziram efeitos jurídicos. Preliminar rejeitada.

A única restrição à liberdade de organização sindical prevista na Constituição Federal é a não sobreposição de base territorial, art. 8º, II.

O órgão encarregado dos registros dos sindicatos, a que se refere o art. 8º, I, da CF, deve zelar para que não haja mais de um organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial, inc. II do mesmo artigo.

Contradição lógica entre a fundamentação e a conclusão do acórdão recorrido.

Recursos extraordinários conhecidos e providos, pelos mesmos fundamentos da decisão que concedeu a segurança. Segurança cassada. Voto vencido." (fls. 710)

2. Sustenta o embargante que "assim decidindo a Colenda Segunda Turma divergiu da orientação traçada pelo Tribunal Pleno, em aresto da lavra do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, que ao julgar o Mandado de Injunção nº 144-8/SP, adotou tese no sentido de considerar que o único caminho para remediar a ilegalidade e o abuso de poder, incluída a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade competente para o registro sindical, estará no controle jurisdicional pelos tribunais, consubstanciado na seguinte ementa, a saber:

"E M E N T A: Mandado de injunção: ocorrência de legitimação "ad causam" e ausência de interesse processual.

1. Associação profissional detém legitimidade "ad causam" para impetrar mandado de injunção tendente à colmatação de lacuna da disciplina legislativa alegadamente necessária ao exercício da liberdade de converter-se em sindicato (CF, art. 8º).

2. Não há interesse processual necessário à impetração de mandado de injunção, se o exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa constitucional da requerente não está inviabilizado pela falta de norma infraconstitucional, dada a recepção de direito ordinário anterior.

II. Liberdade e unicidade sindical e competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II): recepção em

AGEVRE 146.822-7 DF

termos, da competência do Ministério do Trabalho, sem prejuízo da possibilidade de a lei vir a criar regime diverso.

1. O que é inerente à nova concepção constitucional positiva de liberdade sindical é, não a inexistência de registro público o qual é reclamado, no sistema brasileiro, para aperfeiçoamento da Constituição de toda a qualquer pessoa jurídica de direito privado -, mas, a teor do art. 8º, I, do texto fundamental, "que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato": o decisivo, para que se resguardem as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, é, pois, que se trate efetivamente de simples registro - ato vinculado, subordinado apenas à verificação de pressupostos legais -, e não de autorização ou de reconhecimento discricionários.

2. A diferença entre o novo sistema, de simples registro, em relação ao antigo, de outorga discricionária do reconhecimento sindical não resulta de caber o registro dos sindicatos ao Ministério do Trabalho ou a outro ofício de registro público.

3. Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição de unicidade - esta, sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical.

4. A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, "si et in quantum", a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho.

5. O temor compreensível - subjacente à manifestação dos que se opõem à solução -, de que o hábito vicioso dos tempos passados tenda a persistir, na tentativa, consciente ou não, de fazer da competência para o ato formal e vinculado do registro, pretexto para a sobrevivência do controle ministerial asfixiante sobre a organização sindical, que a Constituição quer proscrever - enquanto não optar o legislador por disciplina nova do registro sindical -, há de ser obviado pelo controle jurisdicional da ilegalidade e do abuso de poder, incluída a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade competente." (fls. 717/718)

3. Mais adiante, o recorrente, ressaltando que o novo sistema constitucional garante a liberdade sindical, aduz:

"Todavia, o avanço rumo a uma maior

AGEVRE 146.822-7 DF

liberdade Sindical encontra dificuldade frente ao modelo corporativista vista, deixado de herança pela prática de paternalismo estatal de mais de meio milênio que, ainda, traz temor em face da tentativa, consciente ou não de fazer da competência para o ato formal vinculado do registro, pretexto para a sobrevivência do controle ministerial asfíxiante sobre a organização sindical.

Tal situação, identificada com muita propriedade pelo aresto trazido para confronto, leva a uma conclusão lógica de que o controle jurisdicional é vital para assegurar a liberdade sindical na realidade brasileira, pois levando à efeito a falta de lei sindical posterior à Constituição de 1988 e fragilidade de nosso modelo sindical, a justiça constitui o único caminho para as entidades sindicais de verem seu direito protegido por ilegalidade e abuso de poder inerente ao controle ministerial, contaminado por hábito viciosos dos tempos passados.

Nestes lindes, mostra-se caracterizado o conflito pretoriano nos moldes autorizado pelo permissivo legal e regimental, ensejando, assim, o processamento e conhecimento dos embargos para o fim de submetê-lo ao crivo do Egrégio Tribunal Pleno que, certamente, adotará a orientação fixada no precedente paradigma, no sentido de considerar subsistente a competência do Ministério do Trabalho para o registro dos sindicatos, quando reduzida ao ato vinculado do registro, pois compatível com o sistema constitucional vigente e, acima de tudo, considerar a justiça como a única porta aberta para as entidades à fim de buscar a proteção contra a ilegalidade e o abuso do poder do controle ministerial, e por via de consequência a solução de eventuais conflitos, como no presente caso." (sic) (fls. 722/723)

4. Os presentes embargos não merecem prosperar.

5. Dentre as alegações formuladas pelo embargante vale ressaltar a seguinte:

"Cumprе destacar, diante de tais argumentos, que o preceito constitucional insculpido ao artigo 8º, inciso I da atual Carta Magna, ao assegurar o princípio da livre associação e impedir até taxativamente a interferência do Estado na organização sindical, teve o cuidado de eliminar com o grande problema que sem dúvida alguma, prejudicava e asfixiava a organização sindical do país, qual seja a absurda

AGEVRE 146.822-7 DF

exigência de uma autorização prévia de um órgão estatal, no caso o Ministério do Trabalho, para que viabilizasse o registro das entidades sindicais, o que nada mais era do que uma autorização para a Constituição ou o funcionamento dos sindicatos ou como limitador do direito dos sindicatos ao reconhecimento de sua personalidade, fruto do modelo sindical corporativa do Estado." (sic) (fls. 721)

6. A tese defendida pelo v. aresto embargado não contraria tal alegação, ao contrário deixa assentado que a única limitação à liberdade sindical é a não sobreposição de base territorial e que "o órgão encarregado dos registros dos órgãos sindicais, a que se refere o inc. I do art. 8º da Constituição, deve zelar pela observância da restrição imposta do inc. II do mesmo artigo, que não permite a criação de mais de uma organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial." (fls. 699).

7. É certo que o v. acórdão apontado como divergente entende que para viabilizar o exercício da liberdade sindical, a recepção do direito pré-constitucional configura a solução ideal, no ordenamento jurídico, consoante se extrai do voto proferido pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator do MI 144-8-SP, in verbis:

"Essa função de garantia da unicidade sindical que, a meu ver, inere à competência para o registro do constituição das entidades sindicais, é que induz a sediar essa última, si et in quantum, no Ministério do Trabalho e não, no Registro Civil comum.

É patente, com efeito, que a incumbência de garantia da unicidade sindical supera, prática e juridicamente, as forças do ofício do registro civil de pessoas jurídicas: se a lei futura decidir cometer-lhe a tarefa, a fim de exorcizar a lembrança dos tempos de manipulação do movimento sindical pelo Ministério do Trabalho, não bastará transferir-lhe nominalmente a competência, mas será necessário dotá-lo, não apenas de instrumental de informações sobre o quadro sindical preexistente, mas também de poderes para solver, em sede administrativa, eventuais conflitos, dos quais, hoje, não o municia a Lei de Registros Públicos.

Daí se extrai a meu ver a opção, nos quadros da ordem pré-constitucional, pela recepção, sob a Constituição nova, da competência legal do Ministério do Trabalho para o registro de entidades sindicais.

Detentor do cadastro geral das organizações sindicais já constituídas, o

AGEVRE 146.822-7 DF

Ministério do Trabalho dispõe, assim, do instrumental de informações imprescindível ao registro, que pressupõe, como visto, a salvaguarda do princípio da unicidade." (fls. 754)

8. Acontece que o v. aresto embargado não sustenta tese conflitante com o v. aresto apontado como paradigma.

9. De fato. Transcreve-se do v. aresto embargado o voto-vista proferido pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, que bem demonstra inexistência de discrepância entre os julgados:

"Sr. Presidente, o Superior Tribunal de Justiça concedeu a segurança requerida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN e outras quatro federações interestaduais de estabelecimento de ensino, do norte, nordeste, centro-oeste e sul-sudeste, contra ato do Ministro do Trabalho contido na Instrução Normativa nº 9, de 1990, que revogou a de nº 5, de 1990, e abriu prazo de 7 (sete) dias para terceiros interessados impugnarem os registros de entidades sindicais ocorridos na vigência da instrução revogada, esclarecendo que as controvérsias surgidas deveriam ser dirimidas entre os interessados e o Poder Judiciário. Daí, os recursos extraordinários, interpostos pelo Ministério Público Federal e pela Federação Interestadual das Escolas Particulares - FIEP.

O Sr. Ministro Relator conheceu dos recursos e lhes deu provimento, ao seguinte argumento básico: o órgão encarregado do registro dos órgãos sindicais, a que se refere o inciso I, do art. 8º, da Constituição, deve zelar pela observância imposta no inciso II do mesmo artigo, que não permite a criação de mais de uma organização sindical do mesmo grau, na mesma base. Esse é o argumento básico, apontado, ainda, que o acórdão recorrido é contraditório, uma vez que sustenta esse tese e conclui de forma diferente.

Basicamente, o que sustenta o voto divergente, do Sr. Ministro Marco Aurélio, é que não há o registro no Ministério do Trabalho depois da Constituição de 1988.

Pedi vista dos autos e os trago, a fim de retomarmos o julgamento.

No Superior Tribunal de Justiça, sempre sustentei a tese no sentido de que a Constituição, no inciso I do art. 8º, estabelece que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado, entretanto, o registro no órgão competente. Trata-se de

AGEVRE 146.822-7 DF

uma ressalva posta na Constituição.

Então, Sr. Presidente, os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, que estabelecem, como órgão que faz o registro, o Ministério do Trabalho, estão recepcionados pela Constituição. Lembro-me de ter dito, no Superior Tribunal de Justiça, que essa ressalva é salutar, dado que a Constituição, no inciso II, do mesmo art. 8º, estabelece que "é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial,...".

Ora, é o Ministério do Trabalho que tem o quadro, que tem as estatísticas, que tem o cadastro dos sindicatos e é esse mesmo Ministério que poderá fazer cumprir a vedação constitucional." (fls. 705/707)

10. Daí exsurge a conclusão que tanto o v. acórdão embargado como o v. acórdão arrolado como paradigma, firmaram o entendimento da inexigibilidade de autorização do Estado para fundação de sindicato, ressalvada, entretanto, a necessidade do registro no órgão competente para fins de garantir o princípio da unicidade na mesma base territorial, insculpido no inciso II, do art. 8º, da C.F..

Diante do exposto, por não restar demonstrada a divergência entre o v. acórdão embargado e o trazido para confronto, é o parecer no sentido de que os presentes embargos não comportam provimento."

Não admiti os embargos com este despacho:

"1. O acórdão embargado sustentou, em última análise, que, mesmo em face da atual Constituição, cabe ao Ministério do Trabalho verificar, para a salvaguarda do disposto no inciso II do artigo 8º da Carta Magna em vigor, a ocorrência, ou não, de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial. 2. Assim decidindo, o acórdão recorrido não divergiu do julgado pelo Plenário desta Corte no Mandado de Injunção nº 144, relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, quando se entendeu que a exigência de registro público não fere a nova concepção constitucional de liberdade sindical, e que "a função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, si et in quantum, a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho" (fls. 733/734). 3. Inexistindo a divergência alegada,

AGEVRE 146.822-7 DF

não admito os presentes embargos." (fls. 791).

A essa decisão opõe-se agravo regimental em que se sustenta:

"1 - DIVERGÊNCIA COM O PARADIGMA. CONTRADIÇÃO ENTRE EMENTA E DECISÃO. RESULTADOS DO ACÓRDÃO EMBARGADO PERMITEM MAIS DE UMA ENTIDADE SINDICAL DE UMA CATEGORIA NA MESMA BASE.

Com humildade e venia máxima do douto Ministro Relator, em despacho de fls. 791, o acórdão embargado diverge do paradigma, bastando para perceber a divergência compará-lo com o pedido inicial do mandado de segurança, com a decisão do Colendo Superior Tribunal de Justiça que acatou o pleito com o dito paradigma entre sua ementa e as consequências do "decisum".

1.1 PARADIGMA

Leciona o paradigma (Mandado de Injunção nº 144-8/SP):

- ".....
3. Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição de unicidade - esta, sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical.(g.n.)
 4. A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, "si et in quantum", a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho detentor do acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho.
 5. O temor compreensível - subjacente à manifestação dos que se opõem à solução -, de que o hábito viciosos dos termos passados tenda a persistir, na tentativa, consciente ou não, de fazer da competência para o ato formal e vinculado do registro, pretexto para a sobrevivência do controle ministerial asfixiante sobre a organização sindical, que a Constituição quer proscreever - enquanto não optar o legislador por disciplina nova do registro sindical -, há de ser obviado pelo controle jurisdicional da ilegalidade e do abuso de poder, incluída a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade competente." (fls. 717/718, g.n.)

O PEDIDO E FUNDAMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA FORAM JUSTAMENTE:

a - Invocação da prestação jurisdicional contra abuso do ministério do

AGEVRE 146.822-7 DF

trabalho;

b - Contra a quebra da unicidade sindical, pela aceitação do ministério do trabalho em aceitar o registro de outra federação (FIEP) na mesma base territorial de federações já antes existentes (FINENS).

1.2 O PEDIDO NO MANDADO DE SEGURANÇA

Às fls. 02 a 14 (1º Volume) encontra-se a petição inicial das embargantes, contendo, em síntese:

a- em 07.03.90, foram criadas as Federações Interestaduais dos Estabelecimentos de Ensino do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul-Sudeste (quatro FINENS), abrangendo as quatro todo o território nacional (fls. 51 a 173);

b- em 22.03.90 (D.O.U., pág. 5861), foram as quatro federações registradas pelo Ministério do Trabalho (fls. 177);

c- posteriormente, o Ministério do Trabalho aceitou o registro, NA MESMA BASE TERRITORIAL DAS QUATRO FEDERAÇÕES JÁ ANTERIORMENTE EXISTENTES, o registro de outra federação (FIEP);

d- não satisfeito, prejudicando o direito adquirido das agravantes, em 10.04.90, conforme publicação no D.O.U. (fls. 195 e seguintes), o Ministério do trabalho aceitou a impugnação de registro das quatro federações antecedentes, feita pela FIEP, cujo registro aceitará para existir na mesma base territorial das que a ela antecediam.

Insurgindo-se contra o desrespeito ao direito adquirido e à quebra do princípio constitucional da unicidade, requereu-se a segurança para se considerar nula a impugnação dos registros das ora embargantes, mantendo-os em consequência porque antecedentes, ocupando elas toda a base territorial no Brasil, sendo impossível a criação de outra entidade idêntica dentro da mencionada base.

1.3. A DECISÃO DO MANDADO

Em seu voto, o Min. Relator, no S.T.J., voto aprovado por unanimidade (fls. 301, 302 e 306), assim determina:

"Ministro Américo Luz, Relator:

.....
A impugnação apresentada sem a verificação da autoridade coatora da existência ou não de mais de uma organização sindical na base territorial é muito cômoda. Tenho sustentado enfaticamente a tese de que, enquanto repartições do Ministério do Trabalho detiver os arquivos de registros de

AGEVRE 146.822-7 DF

entidades sindicais, compete-lhe verificar, para salvaguarda do disposto no inciso II do art. 8º da vigente Constituição Federal, ocorrência ou não de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial. Assim, persisto na conceituação de que a autoridade detentora do arquivo de registro de sindicatos, federações de classes laborais não pode afastar-se da obrigação legal de fiscalizar o cumprimento do preceito estabelecido no inciso II do art. 8º da Carta Magna. Concedo a ordem." (grifo nosso)

E a ementa:

"CONSTITUCIONAL. REGISTRO DE SINDICATO. IMPUGNAÇÃO. IN Nº 5/90 E IN Nº 9/90.

- A impugnação de registros já concedidos não prescinde da verificação, pela autoridade coatora, da existência ou não de mais de uma organização sindical na mesma base territorial.

- É obrigação legal do órgão detentor do arquivo de registros de sindicatos fiscalizar o cumprimento do preceito estabelecido no inciso II, do art. 8º da Constituição.

- Segurança concedida."

O ACÓRDÃO CONCESSÓRIO DA SEGURANÇA PELO S.T.J. COINCIDE EXATAMENTE COM O PARADIGMA APONTADO NOS EMBARGOS, OBJETO DO PRESENTE AGRAVO, INCLUSIVE NA EXPRESSÃO SALVAGUARDA DA UNICIDADE SINDICAL E QUANTO À COMPETÊNCIA E DEVER DO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA EXERCÊ-LA, CABENDO AO JUDICIÁRIO DETERMINAR A CORREÇÃO DOS ABUSOS OU OMISSÕES QUE COMETER.

1.4 - O ACÓRDÃO EMBARGADO DO S.T.F.

O venerando acórdão embargado (fls. 710), ao dar provimento aos recursos e cassar a decisão do Eg. S.T.J., PERMITIU EXATAMENTE QUE, NUMA MESMA BASE TERRITORIAL, O MINISTÉRIO DO TRABALHO CONCEDA O REGISTRO A MAIS DE UMA FEDERAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, em atos contra os quais se insurgiram as impetrantes do mandado de segurança, embargantes e ora agravantes.

Tudo isto, apesar da ementa lecionar que:

" A única restrição à liberdade de organização sindical prevista na Constituição Federal é a de não sobreposição de base territorial, art. 8º, II.

O órgão encarregado dos registros dos sindicatos, a que se refere o art. 8º, I, da

AGEVRE 146.822-7 DF

C.F., deve zelar para que não haja mais de uma organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial, inc. II do mesmo artigo."

As consequências da decisão (manutenção de registro de outra entidade sindical na mesma base territorial já ocupada anteriormente por outras da categoria e a impugnação, pela posterior, do registro das anteriores) CONTRADIZEM A EMENTA, O PARADIGMA APONTANDO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Frise-se que o Ministério Público (fls. 692, "in fine") opinou pela manutenção da decisão do S.T.J., para resguardar a unicidade sindical.

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, vencido, assim se pronunciou:

"Senhor Presidente, o mandado de segurança objetivou afastar a eficácia do recebimento de impugnações às novas entidades sindicais, pelo Ministério do Trabalho, pleiteando-se a declaração de nulidade desses recebimentos. Apontou-se que já estariam as Impetrantes constituídas de acordo com Resolução pretérita do Ministério, não se podendo mais rediscutir a questão. Haveria, portanto, atos jurídicos perfeitos e acabados, a revelarem a existência das Impetrantes."

CONCLUSÃO

O acórdão objeto dos embargos de divergência contradiz o paradigma apontado, permite - ao cassar a segurança, a quebra da unicidade sindical com a existência de mais de uma federação da categoria de estabelecimentos de ensino na mesma base territorial e entre sua emenda e os resultados da decisão se contraria, enfrenta a Constituição Federal e contradiz o acórdão apontado como paradigma." (fls. 794/798).

Havendo mantido o despacho agravado, trago o agravo a julgamento do Plenário.

É o relatório.



AGEVRE 146.822-7 DF

V O T O

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR):

1. O dissídio que dá margem a embargos de divergência é o que ocorre entre a tese jurídica sustentada pelo acórdão embargado e a defendida pelo aresto paradigma da mesma Turma com outra composição, de outra Turma ou do Plenário.

Ora, no caso, a tese jurídica do acórdão embargado - como consta do voto do relator e está expresso também na ementa do aresto - é a de que "o órgão encarregado dos registros sindicais, a que se refere o inc. I do art. 8º da Constituição, deve zelar pela observância da restrição imposta do inc. II do mesmo artigo, que não permite a criação de mais de uma organização sindical do mesmo grau na mesma base territorial". Esse órgão, como foi explicitado no voto do Ministro Carlos Velloso, é o Ministério do Trabalho. Ora, assim decidindo o acórdão embargado não divergiu da tese jurídica sustentada no mandado de injunção 144, relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o qual não foi conhecido porque se entendeu que houve a recepção da competência do Ministério do Trabalho, embora possa a legislação vir a criar regime diverso, para a observância da garantia da unicidade; daí a conclusão desse acórdão: "A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, "si et in quantum", a competência para registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do

AGEVRE 146.822-7 DF

acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho".

2. Em face do exposto, não havendo divergência entre a tese jurídica defendida pelo acórdão embargado e a sustentada pelo aresto trazido a confronto, nego provimento ao agravo.



EXTRATO DE ATA

AGR. REG. EM EMB. DIV. EM RECURSO EXTRAORDINARIO N. 146.822-7
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
AGTES. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO -
: - CONFENEN E OUTROS
ADVS. : RICARDO ADOLPHO BORGES DE ALBUQUERQUE E OUTROS
AGDOS. : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL E FEDERAÇÃO INTERESTADUAL
: DAS ESCOLAS PARTICULARES - FIEP
ADV. : JOSE LEITE SARAIVA FILHO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal negou provimento ao agravo. Votou o Presidente. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 30.10.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.


LUIZ POMIMATSU
Secretário