

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

243020

Nº 5116-PGR-AF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.120-7

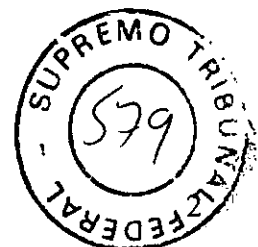
REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES
NO COMÉRCIO – CNTC E OUTRAS

REQUERIDO : MINISTRO DO TRABALHO E EMPREGO

RELATOR : Ministro **Menezes Direito**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, §§ 7º, 8º E 9º; 21, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E 23, CAPUT E § 2º, DA PORTARIA 186/2008, DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. OBRIGATORIEDADE DE PARTICIPAÇÃO EM PROCEDIMENTO DE AUTOCOMPOSIÇÃO POR PARTE DE POSTULANTES E IMPUGNANTES DE PEDIDOS DE REGISTRO SINDICAL OU ALTERAÇÃO DE ESTATUTOS. OFENSA AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PETIÇÃO. CRIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE COEXISTÊNCIA DE FEDERAÇÕES E CONFEDERAÇÕES DE CERTA CATEGORIA EM UMA MESMA BASE TERRITORIAL. FIXAÇÃO DE CONFLITOS DE REPRESENTAÇÃO, COM BASE EM AFILIADOS, EM SUBSTITUIÇÃO AO CRITÉRIO NORTEADO POR CATEGORIAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNICIDADE SINDICAL, APLICÁVEL A ENTIDADES SINDICAIS DE QUALQUER GRAU, POR FORÇA DO INCISO II DO ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MERA REPRODUÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CLT, ACERCA DOS REQUISITOS PARA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE FEDERAÇÕES E CONFEDERAÇÕES SINDICAIS. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Confederação dos Trabalhadores no Comércio e



outras, em impugnação aos arts. 13, §§ 7º, 8º e 9º; 17, II; 21, *caput* e parágrafo único; 23, § 2º, e 24 da Portaria 186 de 10 de abril de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego.

2. Eis o teor do texto impugnado:

"Art. 13. Serão notificados, na forma do § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999, os representantes legais das entidades impugnantes e impugnadas, para comparecimento a reunião destinada à autocomposição, que será realizada no âmbito da SRT ou da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da sede da entidade impugnada, com antecedência mínima de quinze dias da data da reunião.

(...)

§ 7º O pedido de registro será arquivado se a entidade impugnada, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo.

§ 8º Será arquivada a impugnação e concedido o registro sindical ou de alteração estatutária se a única entidade impugnante, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo.

§ 9º Havendo mais de uma impugnação, serão arquivadas as impugnações das entidades que não comparecerem à reunião, mantendo-se o procedimento em relação às demais entidades impugnantes presentes.

(...)

Art. 17. O registro sindical ou a alteração estatutária somente será cancelado nos seguintes casos:

(...)

II - administrativamente, se constatado vício de legalidade no processo de concessão, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa, bem como observado o prazo decadencial previsto no art. 53 da Lei no 9.784, de 1999;

(...)



Art. 21. A filiação de uma entidade de grau inferior a mais de uma entidade de grau superior não poderá ser considerada para fins de composição do número mínimo previsto em lei para a criação ou manutenção de uma federação ou confederação.

Parágrafo único. As entidades de grau superior coordenam o somatório das entidades a elas filiadas, devendo, sempre que possível, sua denominação corresponder fielmente a sua representatividade.

(...)

Art. 23. Os pedidos de registro ou de alteração estatutária de federações e confederações poderão ser objeto de impugnação por entidades do mesmo grau cujas entidades filiadas constem da formação da nova entidade.”

(...)

§ 2º Configurar-se-á conflito de representação sindical entre entidades de grau superior quando houver a coincidência entre a base territorial dos sindicatos ou federações fundadoras da nova entidade com os filiados da entidade preexistente.

Art. 24. (...)

Parágrafo único. Na ocorrência de redução de número mínimo de filiados da entidade de grau superior, o processo de registro sindical ficará suspenso, até que conste do CNES nova filiação de entidade de grau inferior, que componha o número mínimo previsto na CLT.”

3. De início, defende-se o cabimento da presente ação direta, fundado na prescindibilidade de qualquer exame precedente de legislação infraconstitucional e em conseqüente confronto direto entre a Constituição Federal e a portaria impugnada que estaria a dar exeqüibilidade ao disposto em seu art. 8º, inciso I.

4. No mérito, sustenta-se que o “caput” do art. 21 do ato em questão, ao permitir a filiação de entidades de grau inferior, simultaneamente, a mais de uma entidade de grau superior, estaria a

autorizar a coexistência de diversas entidades de mesmo grau, em idêntica base territorial, a representar uma mesma categoria ou a soma delas. Daí ressairia ofensa ao princípio da unicidade sindical.

5. Seu parágrafo único, de igual modo, entraria em choque com tal princípio, na medida em que estaria a circunscrever a representatividade das entidades de grau superior ao âmbito de afiliadas e não mais de categorias. Novamente seria admissível a existência paralela de diversas entidades representantes de uma mesma categoria em uma única base territorial, com possível pulverização sindical, a partir do 2º grau.

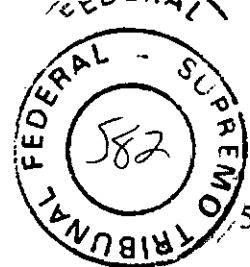
6. Em relação ao § 2º do art. 23, afirma-se que a figura do conflito de representação sindical (passível de deflagração entre entidades de grau superior) estaria a comprovar o suposto desrespeito à unicidade sindical, na medida em que tal conflito, da forma como previsto, se daria tão-somente nos casos em que, se tratando de mesma base territorial, houvesse coincidência de filiados e não de categorias.

7. Os §§ 7º, 8º e 9º do art. 13, por outro lado, além de tidos como violadores da unicidade sindical, seriam contrários aos princípios da legalidade e da reserva legal, entre outros princípios da administração pública, por tornarem obrigatória a participação em procedimento de autocomposição, por parte de entidades que formulassem pedidos ou impugnações de registro. Haveria, nesta parte, a criação de uma obrigação típica de lei, por meio de instrumento normativo inidôneo para tanto.

8. Já a previsão de cancelamento de registro sindical em razão de vício de legalidade no processo de concessão, constante do art. 17, II, denotaria interferência do poder público na organização sindical.

9. Finalmente, o parágrafo único do art. 24, por criar restrições desmedidas e excessivas, afrontaria não só o princípio da unicidade sindical, como teria desrespeitado a existência de entidades confederativas já formadas e com representatividade reconhecida.

10. Sob o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, o Ministro do Trabalho e Emprego prestou informações. Registra que a edição do diploma em questão decorre da competência reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 677, estando limitada a regular os procedimentos internos a serem observados nos processos de registro sindical, mediante a fixação de parâmetros garantidores da unicidade.



11. Assevera que os arquivamentos decorrentes do não comparecimento à reunião de conciliação não decorreriam diretamente da eficácia normativa da portaria, mas da própria inércia dos interessados, que configuraria uma desistência tácita.

12. Rechaça, por outro lado, a alegada implantação de pluralismo sindical no âmbito das entidades de grau superior, por entender que o princípio da unicidade sindical seria restrito aos sindicatos e que federações e confederações somente coordenariam os interesses de seus filiados.

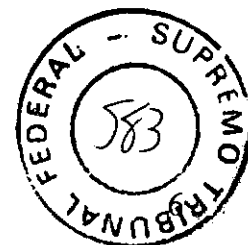
13. Assinala, ainda, que a previsão de suspensão do pedido de registro de entidade de grau superior, nos casos de redução do número mínimo de filiados, tem por objetivo dar cumprimento às exigências previstas na CLT (arts. 534 e 535). A possibilidade de cancelamento administrativo do registro sindical ou alteração estatutária, por seu turno, decorreria de entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, bem como da autotutela administrativa (Lei 9.784/99).

14. Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido. Salienta, quanto à obrigatoriedade de participação em processos de autocomposição, que os arquivamentos movidos pela ausência das partes constituem medidas necessárias a evitar a procrastinação indevida de uma das fases do pedido de registro ou alteração de estatuto.

15. Defende, ainda, que a constatação e conseqüente anulação de atos eivados de ilegalidade não se trata de interferência, mas de atuação do Estado na fiscalização do registro sindical.

16. Ressalta, ademais, que o impugnado art. 21, *caput*, em verdade, preserva a unicidade sindical, por impedir que uma entidade inferior seja computada por mais de uma de grau superior, para efeito de constituição ou manutenção, enquanto seu parágrafo único consistiria em simples atribuição às federações e confederações da atividade de coordenar o número de entidades sindicais a elas filiadas.

17. Afirma que a condicionante contida no *caput* do art. 23, ainda que implique em limitação dos legitimados para a impugnação ao pedido de registro sindical, não constitui desrespeito aos postulados do devido processo legal e da ampla defesa. Seu § 2º, por outro lado, obstaría o exercício de mais de uma representação de determinada categoria sobre idêntica base territorial.



18. No que se refere à condição de procedibilidade criada nos parágrafos do art. 13 aqui analisados, verifica-se clara ofensa ao direito fundamental de petição previsto no inciso XXXIV da Constituição Federal, tanto sob a vertente dos que postulam o registro, como dos que o impugnam.

19. Sob a ótica dos postulantes, não parece legítima a negativa da concessão de direito marcado por um juízo plenamente vinculado, em razão do oferecimento de impugnação que, por si só, lhes gerasse o ônus obrigatório de mandar representantes à respectiva Superintendência Regional do Trabalho e Emprego.

20. De igual modo, não se pode admitir que, diante de impugnações calcadas em fundamentos sólidos – uma vez atendidos os requisitos para o seu recebimento, listados no art. 10 (tempestividade, juntada de documentos e comprovação de requisitos de legitimidade) –, possa o MTE simplesmente ignorar seu conteúdo, pelo não comparecimento de seus autores ao procedimento em referência, com a conseqüente e automática concessão do registro ou alteração estatutária, como previsto no § 8º do art. 13.

21. Ao que parece, com amparo em justificativas como celeridade do trâmite, criou-se, na realidade, subterfúgio voltado a furtar do órgão público em referência o legítimo encargo de solver controvérsias que sejam eventualmente apresentadas, na seara relativa aos registros sindicais, o que se apresenta contrário ao aludido direito fundamental.

22. É que, como destaca GILMAR FERREIRA MENDES, “do direito de petição decorre uma pretensão quanto ao exame ou análise da petição (*Prüfung*) e à comunicação sobre a decisão (*Bescheidung*)”¹.

23. Não estaria o MTE, portanto, exercendo de modo completo a sua função de salvaguarda da unicidade sindical, ao fechar os olhos para informações verossímeis apresentadas tanto por impugnantes quanto por impugnados, pela ausência de qualquer deles em tentativa de conciliação na qual se deveria primar pela voluntariedade.

24. No que tange ao questionamento deduzido em relação ao *caput* do art. 21, assim como ao art. 23, § 2º, devem estes ser analisados conjuntamente, na medida em que tratam do mesmo tema. Neste particular também assiste razão ao requerente.

¹ *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 568.



25. As informações prestadas pelo Ministro do Trabalho e Emprego dão conta de que esta iniciativa tendente a admitir a filiação de entidades sindicais de grau inferior a mais de uma entidade de grau superior partiu de equivocada interpretação da Lei Maior, no sentido de que o princípio da unicidade sindical estaria restrito à figura dos sindicatos. É o que se extrai da seguinte passagem (fls. 485):

“Não obstante, não há limitação, na esfera das entidades sindicais de grau superior, nos mesmos moldes que há em relação aos sindicatos. Por isso, não se cogita na inicial, nem se poderia, a aplicação do princípio da unicidade sindical, visto que ele diz respeito ao sindicato (entidade de base).”

26. Como se vê, a orientação em que se apóia a regulamentação em questão diverge por completo do disposto no inciso II do art. 8º da Constituição da República, que é claro ao determinar ser *“vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial”*.

27. Considerando o caso das federações sindicais, responsáveis por congregar certo *“grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas”* (CLT, art. 534), não há como se admitir a possibilidade prevista no atacado art. 21, *caput*, de que um mesmo sindicato, por estar circunscrito à sua base territorial, encontre em mais de uma delas esta identidade, similitude ou conexão com o grupo a ele vinculado, a não ser que se admita a coexistência de federações de certa categoria em um mesmo estado ou região. Tal raciocínio, guardadas as devidas proporções, aplica-se da mesma forma ao caso das confederações.

28. Esta mesma coexistência de entidades de grau superior em uma dada base territorial é idealizada por meio do disposto no § 2º do art. 23, dado que prevê a caracterização de suposto conflito de representação sindical, com base na interseção, apenas, de entidades filiadas e não de categorias representadas, como que num recado de que neste último caso não se estaria diante de um conflito. Ou seja, o fato de haver duas ou mais confederações, por exemplo, representando uma mesma categoria seria perfeitamente legítimo, desde que mantida a exclusividade ou fidelidade das federações constituintes de cada qual.



29. Em igual equívoco incorre o comando constante do *caput* do art. 23, onde – partindo da referida premissa de que o conflito de representação sindical se daria tão-somente em torno de afiliados – presume legitimados a impugnar pedidos de registro ou alteração de estatutos tão-somente as federações ou confederações envolvidas na já citada interseção de entidades de grau inferior. Detecta-se aí, novo sinal de consentimento com a idéia de que, em não havendo compartilhamento de afiliadas, estaria legitimada e até mesmo livre de contestações a criação de nova federação ou confederação sindical marcada pela identidade de categorias e bases territoriais, em patente descompasso com o princípio da unicidade sindical.

30. Tal mácula, entretanto, não se estende ao parágrafo único do art. 21, visto que, de fato, a afirmação peremptória de que “*as entidades de grau superior coordenam o somatório das entidades a elas filiadas*” não representa, só por si, qualquer deturpação no sistema confederativo da organização sindical brasileira. Concluir que, com base em tal assertiva, estaria o dispositivo, isoladamente analisado, sugerindo que tais entidades não mais representariam categorias, mas tão-somente seus coordenados, seria extrapolar-lhe o conteúdo. Essa dedução somente haveria de prevalecer dentro do contexto traçado por meio dos demais dispositivos que se propugna sejam retirados do ordenamento jurídico.

31. Uma vez afastada a hipótese de dupla filiação constante do restante das normas questionadas, e insanavelmente maculadas, o referido parágrafo único viria a reforçar a liberdade garantida às entidades de grau inferior, da qual decorre a faculdade de não se filiar e conseqüentemente não se submeter à coordenação desta ou daquela entidade de grau superior. Afinal, conforme já se manifestou o Tribunal, “[*n*]em o princípio da unicidade sindical, nem o sistema confederativo, mantidos pela Constituição, impõem que os sindicatos se filiem a federação que pretenda abranger-lhe a categoria-base...” (MS 21.549, Ministro SEPULVEDA PERTENCE, DJ de 6/10/95, p. 33.128). Nesta específica parte, portanto, o pedido é de ser julgado improcedente.

32. Também não se constata qualquer mácula no atacado art. 24, parágrafo único. Tal norma limita-se a exigir a comprovação do quantitativo mínimo de filiados previsto na CLT, seja para criação, seja para manutenção de federações (ao menos cinco sindicatos, art. 534) e confederações (ao menos três federações), sem que tenha havido qualquer modificação no cenário preexistente. Eventual impugnação ao modelo em vigor deveria, portanto, ser deduzida diretamente contra os dispositivos da Consolidação da Leis do Trabalho.



33. O mesmo raciocínio aplica-se ao inconformismo em relação ao que dispõe o art. 17, II, que se limita a reafirmar, observadas as especificidades do tema, o princípio da autotutela, positivado na Lei 9.784/99. Sua presença na portaria em questão, inclusive, revela-se de natureza meramente expletiva, dado que *“não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça [a Administração] inerte e desinteressada”*².

Ante o exposto, o parecer é pela procedência parcial do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 13, §§ 7º, 8º e 9º; 21, *caput*, e 23, § 2º, da Portaria 186 de 10 de abril de 2008, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Brasília, 10 de novembro de 2008.


ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

LVR

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 27.