

Aspectos administrativos da Personalidade Jurídica Sindical

Por Renato Araújo Júnior¹

Resumo

Este artigo pretende abordar as particularidades do processo administrativo federal que objetiva registrar os sindicatos no Brasil, considerando que não há uma legislação que regule especificamente tal processo. A matéria é regulada por Súmula do STF, pela Constituição Federal, por Portarias Ministeriais e por parte da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Assim, far-se-á um estudo conceitual verificando-se a aplicabilidade da Lei 9.784/1999, eventuais incidências de inconstitucionalidade nos limites de atuação do Ministério do Trabalho, órgão responsável pelo registro dos sindicatos no Brasil, verificando, ainda, se a segurança jurídica e a legalidade são plenamente observadas.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Sindicatos. Processo Administrativo. Constituição Federal. Direito do Trabalho. Personalidade Jurídica Sindical. Registro de sindicatos. Lei 9.784/1999. Unicidade sindical.

Abstract

This course conclusion paper intends to address the particularities of the federal administrative process which aims to register the trade unions in Brazil, considering that there is no specific law regulating this process. The matter is regulated by a Precedent handed down by STF, the federal constitution, by ministerial ordinances and by Consolidation of Labor laws. This is a conceptual study for verifying the applicability of the Law 9.784/1999, possible incidences of unconstitutionality within the limits of the Ministry of Labor, performance which in the body responsible for the registration of trade unions in Brazil.

Keywords: Administrative law. Trade unions. Labor law. Legal Personality. Federal Administrative Procedure. Federal Constitution. Registration of trade unions. Law 9.784/1999. Trade Unions unity.

¹ Renato Araújo Júnior é Advogado, OAB/DF: 55.873.

Introdução

A existência de um sindicato, desde sua criação transita por diversos ramos do direito. Quando um sindicato inicia seu processo de criação, o registro dos seus atos constitutivos em cartório e o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ têm previsão no direito civil. Esse é o momento em que a entidade sindical adquire personalidade jurídica, capacidade reconhecida a determinada pessoa para atuar no plano jurídico, titularizando relações e reivindicando proteção jurídica relacionada aos direitos de personalidade (FARIAS e ROSENVALD, 2007).

Após adquirir personalidade jurídica, os sindicatos iniciam um procedimento administrativo de regulamentação junto ao Ministério do Trabalho, que objetiva adquirir personalidade jurídica sindical, termo técnico-jurídico tratado em portaria ministerial, mencionado em decisões do Supremo Tribunal Federal e de forma superficial por alguns autores. Na busca pela regulamentação junto ao Ministério, há uma incidência maior do direito administrativo, pois se trata de processo administrativo federal, regulamentado pela Lei 9.784/1999, e por portarias específicas, expedidas pelo Ministério do Trabalho.

Após a conquista da personalidade jurídica sindical, as entidades podem atuar plenamente, representando sua categoria econômica ou profissional, recebendo e arrecadando contribuições sindicais e confederativas, entre outras atividades, sobre as quais incide o direito do trabalho. Há, ainda, incidência de direito constitucional, considerando que a Constituição Federal regulamenta institutos atinentes aos sindicatos. É pacífico que a liberdade sindical está inserida no campo dos direitos humanos, consagrado nas Constituições democráticas e dispositivos internacionais de direitos humanos (PEREIRA, 2007).

Com efeito, a atividade dos sindicatos no Brasil, detém, primariamente, a incidência do direito constitucional, direito administrativo, direito do trabalho, direitos humanos, e, secundariamente, do direito civil. Dessa forma, é complexa a definição em sentido amplo de “direito sindical”, considerando como um sub-ramo do direito do trabalho, pois, conforme já explicitado, há incidência e comunicação de diversos ramos do direito, de acordo com as etapas que uma entidade sindical percorre.

Este artigo objetivou verificar a ilegalidade e inconstitucionalidade no processo administrativo federal seguido atualmente para a concessão do registro aos sindicatos no Brasil.

O tema envolve quatro campos do direito, sendo: direito administrativo, direito do trabalho, direito constitucional e direitos humanos. Nessa linha, restou questionar: a Administração respeita os preceitos constitucionais, legais e os tratados internacionais na

execução do processo administrativo *in loco*? As Portarias editadas observam a legislação e resguardam a segurança jurídica?

O objetivo geral foi sintetizar e conceituar a formalização do pedido de registro junto ao Ministério do Trabalho, buscando identificar possíveis vícios de legalidade ou inconstitucionalidade.

Com relação aos aspectos metodológicos, no intuito de fundamentar e instruir o projeto, foi utilizada, inicialmente, a coleta de informações e pesquisa de legislações na rede mundial de computadores – internet, e na bibliografia especializada, para delimitar o tema da pesquisa e o assunto a ser tratado, considerando que a regulamentação específica do registro de sindicatos não possui uma bibliografia consolidada.

Capítulo 1 – Sindicalismo no Brasil

Na definição de Octávio Bueno Magano sindicato é “a associação de pessoas físicas ou jurídicas, que exercem atividade profissional ou econômica, para defesa dos respectivos interesses” (MAGANO, 1993, p. 96). Nas palavras de Maurício Godinho Delgado:

Sindicatos são entidades associativas permanentes, que representam trabalhadores vinculados por laços profissionais e laborativos comuns, visando tratar de problemas coletivos das respectivas bases representadas, defendendo seus interesses trabalhistas e conexos, com o objetivo de lhes alcançar melhores condições de labor e vida (DELGADO, 2011, p. 1259).

Em outras palavras, José Augusto Rodrigues Pinto conceitua sindicato como:

Uma associação constituída, em caráter permanente, por pessoas físicas ou jurídicas para estudo e defesa de seus interesses afins e prestação assistencial a todo o grupo, além de outras atividades complementares que o favoreçam (PINTO, 2002, p. 119).

Segundo o artigo 23, item 4, da Declaração Universal de Direitos Humanos “todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses”.

No final do século XIX, os sindicatos obtiveram reconhecimento institucional nos principais países industrializados. Desde então, têm exercido papel fundamental na organização da classe trabalhadora, convergindo pela ampliação dos limites dos direitos individuais e coletivos ainda hoje estreitos em muitos países, entre os quais o Brasil.

A história do sindicalismo no Brasil está relacionada com as associações representativas e remonta ao século XIX, associado com a transformação da economia brasileira, e com o fim do trabalho escravo e início do trabalho assalariado. As corporações de ofício e as associações representativas podem ser consideradas os primeiros sindicatos de fato. Em um plano jurídico mais abstrato, a associação representativa e o sindicato são similares, mas, em uma ordem jurídica concreta e formal, somente os sindicatos legalmente reconhecidos são legitimados para o desempenho de determinadas funções que lhe são próprias.

A nova ordem constitucional advinda da Constituição de 1988 estabeleceu ser livre a associação profissional ou sindical. Aos trabalhadores interessados, conferiu o direito ilimitado de instituir um regime de pluralidade de associações profissionais, ainda que na mesma base

territorial de representação, como, aliás, já se admitia na legislação anterior à vigente Constituição (CLT artigo 519), quando se conferia a investidura sindical à associação profissional mais representativa. Nesse sentido Delgado escreve que:

A Constituição de 1988 iniciou, sem dúvida, transição para a democratização do sistema sindical brasileiro, mas sem concluir o processo. Na verdade, construiu certo sincretismo de regras, com o afastamento de alguns traços mais marcantes do autoritarismo do velho modelo, preservando, porém, outras características notáveis de sua antiga matriz. Nesse quadro, a Carta Magna afastou a possibilidade jurídica de intervenção e interferências político-administrativas do Estado, via Ministério do Trabalho e Emprego, no sindicalismo (art. 8º, I, CF/88). Reforçou o papel dos sindicatos em defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas (art. 8º, III, CF/88). Alargou os poderes de negociação coletiva trabalhista, sempre sob o manto da participação sindical obreira (art. 8º, VI; art. 7º, VI, XIII, XIV e XXVI, CF/88). Entretanto, manteve o sistema de unicidade sindical (art. 8º, II, CF/88), preservou o financiamento compulsório de suas entidades integrantes (art. 8º, IV, da CF/88), deu continuidade ao poder normativo concorrenciais da Justiça do Trabalho (art. 114, § 2º, CF/88), deixando, ainda por dez anos, neste ramo do Judiciário, o mecanismo de cooptação de sindicalistas, conhecido como representação classista (que somente foi extinta em dezembro de 1999, pela Emenda Constitucional 24). (DELGADO, 2011, p. 1265-1266).

Os temas sindicais estão inseridos na CF/88 em seu artigo 8º e incisos, os quais versam que:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo

da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

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

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Em síntese, as atribuições e atividades constitucionalmente conferidas aos sindicatos estabelecem que a lei não pode exigir autorização estatal para criação de entidades sindicais. Ressalvado o registro no órgão competente, proíbem ao Poder Público a intervenção na organização sindical, garantindo, dessa maneira, a autonomia dos sindicatos junto ao Estado. Além disso, pelo princípio da unicidade sindical, não se admite na nova ordem constitucional a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados. Essa base territorial tem por limite a menor unidade de federação, ou seja, não inferior à área de um Município.

Capítulo 2 – Personalidade Jurídica Sindical

Como já explanado anteriormente, para o funcionamento da entidade sindical é necessária a personalidade civil e a personalidade sindical. Por personalidade jurídica sindical entende-se como um termo técnico-jurídico conferido a uma associação representativa. Para que se torne oficialmente um sindicato, regularizado perante a Administração Pública e apto para exercer todas as suas atribuições constitucionais e legais, o processo administrativo necessário para obtenção do registro junto ao Ministério do Trabalho dá-se com os seguintes passos:

1) Protocolar uma série de documentos previstos em Portarias do Ministério do Trabalho, momento em que entrará em uma fila (Sistema de Distribuição de Processos) para que o processo seja analisado. Essa fila permite a análise dos processos por ordem cronológica, considerando a data de protocolo da solicitação de registro sindical, o que garante o princípio da isonomia, impessoalidade, eficiência e moralidade;

2) O processo é analisado e preenchidos os requisitos necessários, efetua-se a publicação do pedido de registro (PPR) no Diário Oficial da União, abrindo-se prazo para impugnações das entidades sindicais que se sentirem prejudicadas;

3) Se existir algum erro, o processo pode ser arquivado ou indeferido; caso tenha sido publicado o pedido e não ocorrer impugnação, publica-se no Diário Oficial da União o Registro de Entidade Sindical (RES), momento em que o sindicato recebe um código sindical e adquire de fato a personalidade jurídica sindical.

A personalidade jurídica sindical decorre de registro no Ministério do Trabalho, conforme regulamenta a Portaria nº 1.277/2003, que trata sobre os estatutos das entidades sindicais em face do artigo 2.031 da Lei nº 10.406/2002, termo transcrito na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1121-9, cuja ementa está redigida da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONFEDERAÇÃO SINDICAL - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA QUESTÃO DO REGISTRO SINDICAL - SIGNIFICADO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 03/94 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO - AÇÃO DIRETA AJUIZADA EM MOMENTO ANTERIOR AO DA VIGENCIA DESSA INSTRUÇÃO NORMATIVA (ART. 9.) - CONFEDERAÇÃO SINDICAL QUE NÃO OBSERVA A REGRA INSCRITA NO ART. 535 DA CLT - NORMA LEGAL QUE FOI RECEBIDA PELA CF/88 - ENTIDADE QUE PODE CONGREGAR PESSOAS JURIDICAS DE DIREITO

PÚBLICO E OUTRAS INSTITUIÇÕES DE CARÁTER CIVIL -
DESCARACTERIZAÇÃO COMO ENTIDADE SINDICAL - AÇÃO NÃO
CONHECIDA. REGISTRO SINDICAL E LIBERDADE SINDICAL

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma inscrita no art. 8., I, da Carta Política - e tendo presentes as varias posições assumidas pelo magistério doutrinário (uma, que sustenta a suficiência do registro da entidade sindical no Registro Civil das Pessoas Jurídicas; outra, que se satisfaz com o registro personificador no Ministério do Trabalho e a última, que exige o duplo registro: no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, para efeito de aquisição da personalidade meramente civil, e no Ministério do Trabalho, para obtenção da personalidade sindical) -, firmou orientação no sentido de que não ofende o texto da Constituição a exigência de registro sindical no Ministério do Trabalho, órgão este que, sem prejuízo de regime diverso passível de instituição pelo legislador comum, ainda continua a ser o órgão estatal incumbido de atribuição normativa para proceder a efetivação do ato registral. Precedente: RTJ 147/868, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. O registro sindical qualifica-se como ato administrativo essencialmente vinculado, devendo ser praticado pelo Ministro do Trabalho, mediante resolução fundamentada, sempre que, respeitado o postulado da unicidade sindical e observada a exigência de regularidade, autenticidade e representação, a entidade sindical interessada preencher, integralmente, os requisitos fixados pelo ordenamento positivo e por este considerados como necessários a formação dos organismos sindicais.

Nessa ADI, além do termo personalidade jurídica sindical, pode-se concluir que o registro de sindicatos qualifica-se como ato administrativo essencialmente vinculado, inexistindo margem de escolha, conveniência ou oportunidade por parte da administração na análise da documentação. Definem-se ainda, no julgamento, os filtros necessários para análise e concessão de registro, sendo eles o postulado da unicidade sindical e a exigência de regularidade, autenticidade e representação. Assim, a entidade sindical interessada deve preencher, integralmente, os requisitos fixados pelo ordenamento positivado.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em julgados envolvendo o tema liberdade e unicidade sindical, decidiu pela recepção constitucional da competência do Ministério do Trabalho para o registro de sindicatos. Esse registro propicia verificar se a unicidade sindical (limitação constitucional ao princípio da liberdade sindical) estaria sendo observada ou não, já que o Ministério do Trabalho é detentor das informações respectivas. (RE 222.285-AgR,

Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento em 26/02/2002, Segunda Turma, DJ de 22/03/2002).

O Sindicato possui três funções clássicas, a representativa, a negocial e a assistencial. A primeira é aquela função de falar e agir em nome da categoria, defesa dos interesses da categoria e relação com o Estado. A segunda consiste no diálogo com as empresas ou seus respectivos sindicatos, celebrando os contratos coletivos. A terceira consiste na prestação de serviços a seus associados.

Ressalta-se que, sem o registro sindical, a entidade sindical fica sem condições para cumprir as funções conferidas aos sindicatos.

Nesse sentido, o STF não reconhece a legitimidade de atuação dos sindicatos sem o regular registro no Ministério do Trabalho, estabelecendo que o registro sindical constitui ato que habilita as entidades sindicais para a representação de determinada categoria, tendo em vista a necessidade de observância do postulado da unicidade sindical. (Rcl 4.990-AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgamento em 04/03/2009, Plenário, DJE de 27/03/2009).

Há, ainda, o entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal de que os sindicatos podem atuar como substitutos processuais na defesa de direitos e interesses coletivos ou individuais homogêneos da categoria que representa, sendo desnecessária a expressa autorização dos sindicalizados para a substituição processual. (RE 555.720-AgR, voto do Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 30/09/2008, Segunda Turma, DJE de 21/11/2008). Tal Entendimento convergiu no mesmo sentido do RE 217.566-AgR, Relator Ministro Marco Aurélio, julgamento em 08/02/2011, Primeira Turma, DJE de 03/03/2011. Portanto, verifica-se que, para o desempenho pleno das atividades sindicais, é necessária a aquisição da personalidade jurídica sindical, por meio do devido registro no Ministério do Trabalho.

A ausência de registro sindical prejudica o recolhimento da contribuição sindical obrigatória, receita sindical que custeia as atividades das entidades sindicais, pois a contribuição só é repassada após a regular aquisição da personalidade jurídica sindical, vinculada a emissão do código sindical.

2.1 Princípios administrativos norteadores

O processo administrativo para registro de sindicatos deve observar o princípio da legalidade. A legalidade para administração pública difere da legalidade aplicada ao particular. O particular observa o artigo 5º, II, da CF/88, que assevera que ninguém será obrigado a fazer

ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. A administração pública, por outro lado, está pautada pelo princípio da legalidade tratada no artigo 37, *caput*, que versa que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, ao administrador público só é lícito atuar em conformidade com a lei, inexistindo margens para escolhas além dos limites legais estabelecidos. Já ao particular, é lícito fazer o que não lhe for legalmente proibido. Na administração não há vontade pessoal, tampouco liberdade, somente podendo atuar em conformidade com a lei:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2009, p. 89).

No processo administrativo para registro de sindicatos, pode-se estabelecer a legalidade da seguinte forma: obediência estrita a Lei 9.784/1999, e, logicamente, à Constituição Federal e demais leis que versem sobre o assunto, como a CLT. Uma segunda extração legal infere-se da Súmula 677/STF, que concedeu ao Ministério do Trabalho a incumbência de proferir o registro e zelar pelo princípio da unicidade, com fundamento no seu poder regulamentar de editar portarias, pareceres, notas e outros instrumentos normativo-administrativos que versem sobre o processo.

Outro ponto inovador na legislação brasileira foi a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe acerca do acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. A publicidade plena que a administração deve seguir, visando o interesse público e o princípio da transparência, obriga que a administração torne público seus entendimentos e procedimentos administrativos diversos.

Assim, como não há lei específica tratando dos procedimentos administrativos referentes ao registro das entidades sindicais, foi delegada a Secretaria de Relações do Trabalho a função de análise e decisão dos processos de registro, produzir notas técnicas, conceder registros a sindicatos e adotar a linha jurídico-administrativa sob a qual devem ser públicos e

de conhecimento pleno todos os procedimentos de registro dos sindicatos obedecendo à lei de acesso à informação.

Capítulo 3 - Processo administrativo federal e Direito Administrativo

Para o registro dos sindicatos, há uma incidência maior do Direito Administrativo. Em sentido estrito o Direito Administrativo disciplina o exercício da função administrativa (MELLO, 2007), sendo um ramo do Direito Público (MEIRELLES, 1994). Maria Sylvia Di Pietro, define direito administrativo como:

Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce os bens de que utiliza para consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2013, p. 48).

É unânime entre os principais doutrinadores que o Direito Administrativo é um ramo do Direito Público, intrinsecamente vinculado à função administrativa. O Direito Administrativo brasileiro não é codificado, como o Direito Civil e o Penal. Assim, por não possuir um código específico, o Direito Administrativo brasileiro ancora-se em legislações esparsas. Além disso, é considerado não contencioso, não existindo a positivação de tribunais ou juízes administrativos no Poder Judiciário, o que confrontaria o princípio da Jurisdição Única, o qual é assegurado constitucionalmente ao Poder Judiciário.

Contido no ramo do Direito Administrativo, está o Processo Administrativo. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão processo administrativo, na linguagem corrente, é utilizada em sentidos diferentes:

1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papeis e documentos organizados numa pasta e referente a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração.
2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.
3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo.

4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração. (DI PIETRO, 2013, p. 683-684).

De acordo com o conceito mencionado, o processo administrativo para o registro de sindicatos no Brasil abrange uma série de atos preparatórios de decisão da administração. A ausência de legislação específica regulamentando tal processo constitui lacuna jurídica prejudicial aos interesses da coletividade e dos trabalhadores. Como o Supremo Tribunal Federal, concedeu ao Ministério do Trabalho a atribuição para proceder o registro e velar pela unicidade sindical, até que haja lei que disponha a esse respeito, as portarias ministeriais que regulamentam o tema devem observar em sentido estrito, concreto e limitado as seguintes recomendações: proceder o registro e resguardar a unicidade sindical.

Ocorre que as portarias ministeriais extrapolam os mandamentos da Súmula 677 do STF, prevendo uma série de procedimentos abstratos e ilimitados, consignando novos óbices ao registro das entidades, de forma ilegítima.

3.1 Limites da Súmula 677/STF

A atividade administrativa, exercida de forma típica pelo Poder Executivo e de forma atípica pelos demais poderes, resulta no cotidiano diário de inúmeros processos administrativos das mais diversas espécies, grupos e fins diversos. Assim a definição e positivação de um processo administrativo devem estar regulamentadas e definidas em lei, para manter o princípio da proteção à confiança (segurança jurídica).

A administração está vinculada à lei, à doutrina, à jurisprudência, e, principalmente, aos seus próprios precedentes administrativos, para que resguarde segurança jurídica, impessoalidade e moralidade. O tratamento diferenciado e o resultado descriterioso de processos administrativos em situações idênticas ferem a Constituição e rompem a segurança jurídica do trâmite. Dessa forma, o procedimento administrativo que visa registrar os sindicatos encontra extração constitucional por força de súmula, devendo atender e respeitar pormenorizadamente o artigo 8º da CF/88.

Com relação aos sindicatos, a Constituição Federal reservou a existência de um processo administrativo que não interfira ou exija autorização para o seu funcionamento, mas ressalvou o registro no órgão competente. Esse registro traduz a existência de um procedimento

administrativo que deve seguir, necessariamente, a Lei 9.784/1999 e o cumprimento de determinados pré-requisitos. Dever-se-ia existir uma lei específica regulamentando tais procedimentos. No entanto, a regulamentação faz-se por meio de Portarias do Ministério do Trabalho, por força de mandamento sumulado do STF - Súmula 677: “Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade”.

Essa súmula, além de reforçar a extração constitucional da existência de um procedimento administrativo para registrar sindicatos, disciplina que o Ministério do Trabalho deverá zelar pelo princípio da unicidade (inciso II do artigo 8º da CF/88).

Frisa-se que a Súmula 677/STF não é vinculante e representa uma delegação de competência provisória ao Ministério do Trabalho, pois ao afirmar “até que venha lei dispor a respeito”, o termo “até que” classifica-se morfologicamente como locução conjuntiva temporal, traduzindo a ideia de tempo, segundo a gramática normativa.

No âmbito técnico-jurídico, a competência temporal é estabelecida por um lapso específico, ou seja, início e fim do tempo de vigência. Com efeito, com relação a Súmula, pode-se definir como uma delegação de competência interina ou provisória, pois não estabelece lapso temporal específico para que lei regulamentadora do assunto seja editada, tampouco a validade da competência do Ministério do Trabalho, já que o Judiciário não pode interferir na função típica do Poder Legislativo. Assim, a função de registro e zelo da unicidade sindical exercida pelo Ministério do Trabalho é provisória ou interina. Ocorre que a Súmula 677 foi publicada em 09/10/2003, ou seja, tendo passado mais de uma década o estabelecimento dessa função interina ainda permanece.

A seriedade da Súmula 677, ao conceder a um órgão da administração pública federal a incumbência provisória de realizar determinada atribuição legislativa até que sobrevenha lei neste sentido, implica responsabilidade com consequências jurídicas práticas, pois ao passo que o Ministério do Trabalho está incumbido de decidir e regulamentar administrativamente sobre os procedimentos administrativos que efetuará no resguardo do registro e da unicidade, tais procedimentos devem ser amplamente publicados. Conferir a um órgão da administração pública federal direta da União o poder de regulamentar administrativamente determinada matéria até a edição de lei constitui competência anômala, considerando a separação dos poderes e o rito do processo legislativo comum.

Como visto, a preservação da unicidade dos sindicatos, constitucionalmente prevista e delegada por força de Súmula não vinculante ao Ministério do Trabalho, ocorre por via administrativa. Dessa forma, o processo administrativo que objetiva registrar sindicatos,

encontra uma primeira vinculação nos incisos I e II do artigo 8º da CF/88. O Estado não pode proibir, ao contrário, deve registrar a entidade que obtenha pré-requisitos devidamente constituídos. O primeiro pré-requisito passa pelo filtro da unicidade sindical, os demais requisitos são definidos em portaria ministerial, fundamentada pela Súmula 677.

Para que um sindicato desenvolva plenamente suas atividades é necessária a aquisição da personalidade jurídica sindical adquirida mediante o registro no Ministério do Trabalho, conforme se observa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE SINDICATO. REGISTRO NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. NECESSIDADE. SÚMULA 677/STF. PRINCÍPIO DA UNICIDADE SINDICAL. 1. Conforme entendimento da Corte Especial do STJ e do Supremo Tribunal Federal, o registro dos sindicatos no Ministério do Trabalho é indispensável para a defesa de seus representados em juízo, pois é o meio eficaz para a verificação do princípio da unicidade sindical. 2. A propósito, a Súmula 677/STF dispõe: "Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade." 3. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 738471, Relator Herman Benjamin, julgamento em 18/12/2008, Segunda Turma, Dje de 13/03/2009).

Ocorre que a Súmula 677/STF concede e limita os poderes administrativos do Ministério do Trabalho. A Súmula é clara ao definir que incube à pasta ministerial competência para proceder o registro, observando-se ainda o princípio constitucional da unicidade. Devido ao fato de a lei específica, versando sobre o assunto, ainda não ter sido editada, o Ministério determina o que são categorias econômicas ou profissionais, o que não encontra amparo na Súmula 677. Antes da Constituição de 1988, aplicava-se o quadro anexo do art. 577 da CLT, denominado enquadramento sindical. Esse enquadramento não foi recepcionado pela Constituição, a tabela de categorias estabelecia que do lado esquerdo estivesse prevista a categoria econômica e no lado direito a respectiva categoria profissional.

O Enquadramento Sindical era disciplinado pela Consolidação das Leis do Trabalho, em seu Título V, Capítulo II - denominado: Do Enquadramento Sindical. Assim, dispunha o artigo 570, do referido Diploma Legal, que

Os sindicatos constituir-se-ão, normalmente, por categorias econômicas ou profissionais específicas, na conformidade da discriminação do quadro das

atividades e profissões a que se refere o art. 577, ou segundo as subdivisões que, sob proposta da Comissão do Enquadramento Sindical, de que trata o art. 576, forem criadas pelo Ministério do Trabalho.

Contudo, o enquadramento sindical é a simples decorrência do princípio da unicidade, com forte traço corporativista. Não tem ele razão de ser nos países em que se respeita, integralmente, a liberdade sindical. Porém, o Brasil conservou o sindicato único. O problema atual do enquadramento sindical é a falta de parâmetros legais para que se façam as devidas classificações, que, sobretudo devem respeitar os princípios constitucionais da Liberdade e da Unicidade Sindical. A comissão de enquadramento sindical foi extinta após a Constituição Federal de 1988, no entanto o quadro por ela criado com base no artigo 577 da CLT subsiste, assim permanecem as atribuições do Ministério do Trabalho inclusive para proferir o enquadramento sindical nos casos concretos.

Assim, quando um sindicato for prejudicado, sendo seu registro considerado inapto por não caracterização de categoria (resultado de um ato administrativo do Ministério), no momento de exercer o contraditório e a ampla defesa tal extrapolação de poderes administrativos pode ser discutida e apresentada em fase recursal ou em via judicial.

Em 14/04/2008 entrou em vigor a Portaria 186/2008, e os processos protocolados a partir dessa data regulamentam-se por esse dispositivo. Em 1º de março de 2013 foi editada a Portaria 326/2013, alterando os procedimentos e a documentação necessária para concessão do registro de sindicatos perante o Ministério do Trabalho. Ocorre que, devido ao grande volume e movimentação de processos tramitando no Ministério, há processos esperando para serem analisados com datas de protocolo anteriores a 01/03/2013. Logo, mesmo estando revogada parcialmente, a Portaria 186/2008 é aplicada nos casos pendentes. Outro destaque é a aplicação atual da Portaria 186/2008 às entidades sindicais de graus superiores (federações e confederações), considerando que a Portaria 326/2013 não trata de entidades de grau superior, tratando unicamente de entidades sindicais de primeiro grau.

Capítulo 4 – Procedimentos Administrativos

O presente artigo restringiu-se à análise da Portaria 186/2008 e da Portaria 326/2013, as quais, atualmente, regulamentam os procedimentos administrativos para os pedidos de registro das entidades sindicais, conforme exposto no tópico anterior. Preliminarmente, o instituto da portaria não constitui técnica jurídica adequada para regulamentar o registro de sindicatos, entidades com conceituação constitucional e legal ampla.

No Brasil, embora os institutos jurídicos sejam minuciosamente positivados, existindo milhares de leis dos mais diversos assuntos, um tema de interesse público coletivo relacionado aos direitos dos trabalhadores não conta com lei específica. O conceito de portaria, segundo Meirelles, já causa dúvida quanto à impropriedade de tal instituto:

Portaria é, em Direito, um documento de ato jurídico vindo da presidência, que contém ordens/instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral e normas sobre a execução de serviços, a fim de esclarecer ou informar sobre atos ou eventos realizados internamente em órgão público, tal como nomeações, demissões, medidas de ordem disciplinar, pedidos de férias, licenças por luto, licenças para tratamento de saúde, licença em razão de casamento (gala) de funcionários públicos, ou qualquer outra determinação da sua competência.

Em todos os casos, portaria é um ato administrativo normativo que visa à correta aplicação da lei no senado, expressando em minúcia o mandamento abstrato da lei, com a mesma normatividade da regra legislativa, embora seja manifestação tipicamente administrativa. (MEIRELLES, 2009)

Quando um sindicato ingressa com processo administrativo, objetivando o regular registro, a entidade recebe um número de protocolo e ingressa em uma fila cronológica. A questão mais latente envolvendo a análise dos processos é a demora na análise por parte da administração pública.

Não obstante, artigo 49, da Lei 9.784/1999, estabeleceu que a administração conta com o prazo de até trinta dias para decidir as matérias de sua competência, podendo ser prorrogado por igual período com motivação expressa, as Portarias ministeriais estabelecem prazo maior para análise dos processos. A Portaria 326/2013 em seu artigo 43 estabelece que:

Os processos administrativos de registro sindical e de registro de alteração estatutária deverão ser concluídos no prazo máximo de cento e oitenta dias,

contados do recebimento dos autos na CGRS, ressalvados os prazos para a prática de atos a cargo do interessado, devidamente justificados nos autos.

A Portaria 186/2008, prevê o mesmo prazo, em seu artigo 28 o mesmo texto. Dessa forma, a administração está descumprindo os prazos por ela estabelecidos. Após o prazo de cento e oitenta dias estabelecidos nas portarias ministeriais é cabível mandado de segurança diante do silêncio da administração e do direito líquido e certo do administrado ter sua pretensão atendida.

Ocorre que o prazo para interposição de mandado de segurança é de cento e vinte dias, segundo o artigo 23 da Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009 (lei que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências). Dessa forma, os 180 dias estabelecidos em portaria adicionados com os 120 (prazo do mandado de segurança) resultariam em trezentos dias

Em tese, após esse prazo não seria passível a interposição do remédio constitucional - mandado de segurança. No entanto, trata-se de relação jurídica de caráter continuado, e, nesses casos o prazo para impetrar o mandado de segurança renova-se a cada omissão da Administração Pública (diariamente). Em relação à omissão continuada e a renovação diária do prazo para impetrar o mandado de segurança, já decidiu o Tribunal Superior do Trabalho em acórdão julgado em 28 de outubro de 2015:

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/14. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. PEDIDO DE REGISTRO SINDICAL. DECADÊNCIA. PRAZO FIXADO PARA ANÁLISE DO PEDIDO POR PORTARIA DO MTE. Não há que se falar em prazo decadencial para a impetração de mandado de segurança acerca de ato omissivo da Administração Pública, uma vez que se renova todos os dias. O prazo fixado na Portaria do MTE é prazo destinado à administração e não ao administrado, de forma que não pode ser considerado para fins de contagem do prazo decadencial para a impetração do *mandamus*. Referido prazo é apenas um lapso temporal razoável para a análise do requerimento pelo administrador público, findo o qual, nasce o direito para a impetração do remédio constitucional. Ademais, não pode a administração frustrar o direito do administrado, não exercendo as prerrogativas que lhe foram fixadas em lei e, ainda, se beneficiar do instituto da decadência. Recurso de revista conhecido e provido. (TST-RR-761-36.2014.5.10.0002, Relator Designado Ministro ALOYSIO CORRÊA DA VEIGA, SEXTA TURMA, julgado em 28/10/2015, DJe 06/11/2015).

O Superior Tribunal de Justiça firma o mesmo posicionamento:

AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS. REVISÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECADÊNCIA. ATO OMISSIVO CONTINUADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão de que, em se tratando de ato omissivo continuado, que envolve obrigação de trato sucessivo, o prazo para o ajuizamento da ação mandamental renova-se mês a mês, não havendo que se falar em decadência do direito à impetração.

2. Agravos regimentais do Ministério Público Federal e do Estado de Goiás a que se nega provimento. (AgRg no REsp 849.692/GO, Relator Ministro PAULO GALLOTTI, SEXTA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 23/03/2009).

E ainda, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS OMISSIVOS E COMISSIVOS. DECADÊNCIA. TERMO A QUO. ART. 18 DA LEI N. 1.533/51. AGRAVO IMPROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, em se tratando de relação jurídica de caráter continuado, o prazo para impetrar mandado de segurança renova-se a cada omissão da Administração Pública. Tratando-se de ato comissivo, o prazo de 120 dias para a impetração conta-se a partir do momento em que consumado. Precedentes [MS 25.136, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 6.5.05 e RMS n. 24.534, Redator para o acórdão o Ministro JOAQUIM BARBOSA, DJ de 28.5.04]. 2. A decadência não admite suspensão ou interrupção. Precedente [AgR-MS n. 25.816, de que fui relator, DJ de 4.8.06]. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (MS 26733 AgR, Relator Ministro EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2007, DJe 30/11/2007).

4.1 Portarias Ministeriais

A Portaria 186, publicada em 10 de abril de 2008, prevê em seu artigo 1º que os pedidos de registro sindical junto ao Ministério do Trabalho observarão os procedimentos administrativos previstos nesta portaria, logo os processos existentes no Ministério em tramite até 2013, estão regidos pela Portaria 186.

Essa portaria é controversa, tendo sido alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.120, proposta por Confederações Sindicais. Na ocasião, o então Procurador Geral da

República Antonio Fernando Barros e Silva de Souza emitiu parecer² pela procedência parcial do pedido, indicando que fossem declarados inconstitucionais os artigos 13, §§7º, 8º e 9º; 21, caput, e 23, §2º, da Portaria 186/2008.

Posteriormente, a Confederação Nacional da Indústria, juntamente com outras confederações, ingressaram com a ADI 4126, sendo que o parecer³ final do Procurador Geral da República foi o mesmo da ADI 4120:

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 auto composição, 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. 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.

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.

² Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4120. Parecer do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346834>>. Acesso em: 03 Out. 2018.

³ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4126. Parecer do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=332938>>. Acesso em: 03 Out. 2018.

Percebe-se, portanto, que são inconstitucionais os dispositivos citados no pareceres finais de ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

A Portaria 326 do Ministério do Trabalho foi publicada em 04 de março de 2013, alterando os procedimentos administrativos para o pedido de registro e alteração estatutária dos sindicatos no Brasil. A Portaria 326 elenca quais documentos são necessários para a instrução de um processo administrativo perante o Ministério do Trabalho, trata da incorporação de entidades sindicais, das hipóteses de deferimento, indeferimento, arquivamento, suspensão, e sobrestamento de processos, e, ainda, do cancelamento do registro sindical.

O artigo 12, II, da Portaria 326 menciona a adequação de categoria, descrevendo que deve estar em conformidade com o artigo 511 da CLT. O artigo 13 prevê a existência de um Conselho de Relações do Trabalho – CRT para dirimir dúvidas quanto à caracterização ou não de categoria. Em complementação, o artigo 26, I, determina que os processos serão indeferidos por não caracterização de categoria nos termos do artigo 13, sendo que tal previsão é sensível e não discricionária, devendo ser observada a segurança jurídica dos sindicatos já registrados no Ministério. Assim, a fundamentação para indeferir um processo por não caracterização de categoria deve ser constituída por uma argumentação sólida, considerando a inexistência de norma que regulamente quais são as categorias econômicas e profissionais.

Outro ponto controverso é o artigo 27, inciso V, e parágrafo único, da Portaria 326/2013, que trata da desistência do processo administrativo. O referido parágrafo único do artigo 27 remete ao artigo 34 da mesma portaria, que trata do cancelamento do registro sindical. Nota-se que há confusão jurídica e normativa, pois a portaria ministerial cria empecilhos e burocratiza a desistência do processo administrativo, estabelecendo exigências para se desistir de um processo, como a convocação da categoria e que seja realizada uma assembleia geral, deliberando sobre a desistência do processo.

Tal previsão contraria a Lei 9.784/1999 em seu artigo 51, que determina que o interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis. A eficiência e eficácia procedimental constante no artigo 51 da Lei 9.784/1999 facilitam e desburocratizam as demandas da administração pública, ritualística não observada nos processos para o registro de sindicatos.

4.2 Anulação e Revogação no processo administrativo para registro de sindicatos

É notório que o processo administrativo para o registro de sindicatos é um processo administrativo federal estritamente vinculado aos preceitos da Lei 9.784/1999, à Constituição Federal e às Portarias 186 e 326 do Ministério do Trabalho, por força da Súmula 677. Nos atos vinculados, denominados também de atos regrados, a lei estabelece requisitos e condições necessárias a sua realização, já nos atos discricionários, há margem para escolha de conveniência e oportunidade por parte da administração (MEIRELLES, 2000). Outra diferenciação necessária guarda relação com os conceitos de anulação e revogação dos atos administrativos, os artigos 53 e 54 da lei 9.784/1999 definem que:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Em consonância com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. A própria Administração ou pelo Poder Judiciário podem declarar a invalidação de ato administrativo ilegal ou ilegítimo, utilizando a técnica da anulação (MEIRELLES, 2000).

Os atos vinculados são essencialmente atos irrevogáveis, cabendo somente a anulação, pois nos atos vinculados inexistente liberdade de atuação ao administrador não sendo possível revogar atos vinculados, pois o poder discricionário da administração não é ilimitado (ALEXANDRINO e PAULO, 2009).

A revogação retira do mundo jurídico ato administrativo válido operando-se por razões de conveniência e oportunidade (DI PIETRO, 2003). Por conseguinte, no processamento administrativo para o registro de sindicatos não é possível ocorrer, em nenhum momento, o instituto da revogação, somente sendo possível a anulação do ato administrativo, devidamente fundamentada e com a indicação dos pressupostos de fato e de direito violados.

As Portarias 186/2008 e 326/2013 vinculam e listam quais procedimentos e qual documentação que um sindicato deve apresentar para auferir êxito em sua pretensão, se o sindicato descumprir o que está estabelecido tem sua pretensão frustrada. Verificamos, portanto,

que inexiste margem de escolha. Ocorre que a Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho utiliza uma técnica administrativa incorreta quando revoga atos vinculados, conforme se verifica na publicação do Diário Oficial da União de 10 de dezembro de 2014, número 239, página 137⁴:

O Secretário de Relações do Trabalho e Emprego, no uso de suas atribuições legais, com fundamento na Portaria 326, publicada em 11 de março de 2013, e na Nota Técnica 1603/2014/CGRS/SRT/MTE, utilizando-se da prerrogativa contida nos artigos 53 e 54 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, resolve: REVOGAR o ato de publicação do pedido de alteração estatutária 46219.011256/2010-78, de interesse do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Guaratinguetá, CNPJ 48.554.075/0001-40, publicado no DOU de 07/11/2011, Seção 1, pág. 140, n.º 213, e, por conseguinte, INDEFERIR o Processo 46219.011256/2010-78, de interesse do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Guaratinguetá, CNPJ 48.554.075/0001-40, nos termos do artigo 26, inciso I, da Portaria 326/2013.

Em outra publicação no Diário Oficial da União de 27 de maio de 2015, número 99, página 106, ocorre outra revogação de ato essencialmente vinculado:

O Secretário de Relações do Trabalho e Emprego, no uso de suas atribuições legais, com fundamento na Portaria 326, publicada em 11 de março de 2013, na Nota Técnica 509/2015/CGRS/SRT/MTE e na Lei 9.784/99, resolve REVOGAR a publicação do pedido de registro (PPR) no DOU n.º 116, Seção I, pág. 74, de 19/06/2013, de interesse do STIAEPAM - Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores Nas Indústrias de Extração de Pedreiras, Extração de Água Mineral, Areia, Lenha, Madeira de Ubatuba e Região, CNPJ 13.172.404/0001-04 e INDEFERIR o processo 46219.014675/2011-42, nos termos do art. 26, inciso I, da Portaria 326/2013.

O pretexto da técnica administrativa inapropriada ou a tentativa de fundamentação ancora-se na lei 9.784/1999, a qual conceitua o instituto da revogação, não sendo uma fundamentação suficiente e válida para esses tipos de atos revogatórios.

Quando detectada ilegalidade ou contrariedade nas portarias ministeriais, que possuem status normativo similar a uma lei (atribuição conferida de forma anômala pela súmula

⁴ Disponível em <<http://portal.imprensa nacional.gov.br/>>. Acesso em: 20 Out. 2018.

677/STF), a única técnica administrativa cabível é a anulação, sendo necessário indicar os pressupostos jurídicos violados na edição do ato. Um exemplo de anulação proferido pela Secretaria de Relações do Trabalho foi publicado no Diário Oficial da União de 06 de fevereiro de 2015, número 26, página 58:

O Secretário de Relações do Trabalho, no uso de suas atribuições legais, com fundamento na Portaria 326, publicada em 01 de março de 2013 e na Nota Técnica 124/2015/CGRS/SRT/MTE, resolve ANULAR a publicação do pedido de registro sindical do Sindicato Estadual das Empresas de Inspeção Veicular e de Vistoria Veicular do Estado de São Paulo- SIVESP, CNPJ 11.553.437/0001- 79, Processo 46219.013861/2011-64, publicado no DOU de 20/09/2013, Seção I, págs. 91 e 92, n.º 183, com base nos arts. 53 e 54 da Lei 9.784/99; bem como INDEFERIR o seu Processo de Pedido de Registro Sindical 46219.013861/2011-64, com fundamento no artigo 26, inciso III, da Portaria 326/2013.

O processo mencionado foi anulado por quê? Não há indicação de qual lei ou instrumento normativo foi violado. A publicação profere a anulação e fundamenta “com base” nos artigos 53 e 54 da lei 9.784/1999, no entanto esses artigos tratam de norma legal conceitual, os quais definem e explicam os institutos da anulação e da revogação. Esses artigos são o fundamento para a existência dessas técnicas administrativas, sendo fundamental indicar os pressupostos de direito violados.

Quando a administração pública atua além dos limites legais conferidos, ocorre abuso de poder, no caso do processo de registro de sindicatos, ocorre especificamente excesso de poder classificado como vício de competência, hipótese em que a lei (neste caso uma súmula) define os limites legais. Sendo assim, essas publicações, efetivando atos administrativos demonstram abuso de poder, na modalidade excesso de poder, pois mesmo vinculados a praticar determinados atos os administradores vão além de suas competências, cometendo excesso.

4.3 Competência para julgar

Consoante o artigo 114, III e IV, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, a Justiça do Trabalho detém competência para apreciar questões que envolvam representação sindical:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

(...)

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV os mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição

Confirmado pelo entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região:

REGISTRO SINDICAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Com a Emenda Constitucional nº. 45/2004 que alterou a redação do art. 114 da Constituição Federal, a Justiça do Trabalho é competente para apreciar as controvérsias referentes à concessão de registro sindical. Preliminar rejeitada. REGISTRO SINDICAL. PORTARIA MTE nº 186/2008. MORA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DE PEDIDO DE REGISTRO SINDICAL. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. CONSEQUÊNCIAS. Deve a Administração pública cumprir as normas por ela própria editadas, em especial o prazo de 180 dias estabelecido para exames de processos administrativos de alteração de registros sindicais a que se refere o art. 28 da Portaria/MTE nº 186/2008). Não é possível tolerar desrespeito ao prazo definido para exame de processos administrativos, à luz da Constituição Federal, que estabelece o princípio da razoável duração do processo. Correta, pois, a sentença que determinou o andamento do processo administrativo, em observância ao disposto no art. 28 da Portaria/MTE nº 186/2008. Recurso ordinário conhecido e provido. (TRT-10 - RO: 01576201300310001 DF 01576-2013-003-10-00-1 RO, Relator: Juiz Mauro Santos de Oliveira Goes, Data de Julgamento: 20/08/2014, 3ª Turma, Data de Publicação: 29/08/2014 no DEJT).

O termo direito sindical consta no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no artigo 9º, inciso V, sendo o direito sindical um dos ramos de competência da Primeira Seção do STJ. No entanto, determinadas demandas podem gerar conflito e dúvida, pois a segunda seção, conforme §2º, inciso V, do Regimento Interno do STJ, é competente para processar e julgar os feitos relativos ao direito do trabalho, surgindo, nesse caso, um relativo conflito de competência entre a primeira e a segunda seção do STJ, quando a matéria envolver sindicatos.

A solução mais plausível para solucionar o conflito seria um juízo de admissibilidade inicial sobre as particularidades da ação. Caso a demanda esteja relacionada com o processo de

registro no Ministério do Trabalho, trata-se da seara do direito administrativo, sendo competente a primeira seção, por se tratar de Direito Público. Caso a demanda envolva as atividades sindicais propriamente ditas, em que pese os dissídios coletivos, greves, e demais temas exclusivos do sindicato, será competente a segunda seção, por estar mais próximo do direito do trabalho. A segunda seção seria competente para tratar de casos envolvendo sindicatos detentores de personalidade jurídica sindical.

Considerações finais

Segundo preceitua a Declaração Universal de Direitos Humanos todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses. Os sindicatos obtiveram reconhecimento institucional nos principais países industrializados. Desde então, têm exercido papel fundamental na organização da classe trabalhadora. Destaca-se a Convenção 87 da OIT que institui a liberdade sindical, a despeito dos avanços, no Brasil, a liberdade sindical é mitigada devido a Constituição Federal instituir o princípio da unicidade sindical. O direito sindical brasileiro surge no período de Getúlio Vargas adotando desde então a teoria da unicidade.

O corolário inferencial do presente estudo acadêmico entende que as Portarias do Ministério do Trabalho ferem diretamente os mandamentos e as atribuições conferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ao extrapolar os mandamentos sumulares.

A intenção e preocupação do Ministério do Trabalho, de que não mais permaneçam os processos administrativos para registros de sindicatos, anos e anos no aguardo de documentos, de manifestações, de protelações, que em nada auxiliam quem realmente objetiva defender os interesses e direitos de uma determinada categoria, por meio do efetivo reconhecimento sindical. Definitivamente as portarias não atingiram seus objetivos. Na verdade, as portarias ministeriais burocratizam todo o processo de formação da entidade sindical até a tramitação do pedido de registro sindical ou alteração estatutária.

O ponto mais grave é a intervenção e a interferência estatal no funcionamento das entidades sindicais, as quais atuam diretamente nas questões e decisões políticas do Brasil, convergindo para a manutenção do sistema sindical atual e, conseqüentemente, a não ratificação da Convenção 87 da OIT. Ao afirmar que há interferência estatal, é devido as inúmeras exigências para o registro ou alteração estatutária das entidades sindicais, por intermédio das Portarias Ministeriais que, interferem de como serão os editais convocatórios, as atas de assembleia, lista de presença e etc., atos internos das entidades sindicais que, o Ministério do Trabalho dita como deverão ser.

O direito administrativo surgiu para limitar os poderes da Administração, considerando que a interferência estatal é nociva, pois qualquer intervenção na atividade dos sindicatos invalida sua naturalidade, já que a submissão aos moldes definidos pelo Estado compromete a livre organização (NASCIMENTO, 2011).

O atual processo administrativo para obtenção de registro fere a Constituição, não atende ao princípio da eficiência insculpido no artigo 37 e o princípio da celeridade processual

do artigo 5º, inciso LXXVIII. Com efeito, é extremamente burocrático, desrazoável, desproporcional e ilegal, que uma entidade espere em média três anos para ter sua pretensão analisada pela Administração Pública, enquanto isso, permanece sem possibilidade atuação efetiva. Ressalta-se que, a função do Ministério do Trabalho é apenas registro e preservação da unicidade sindical, mas, durante anos, vem aumentando sua função.

Por isso, faz-se necessário, com extrema urgência, que sobrevenha lei específica que regule o processo para consecução da personalidade jurídica sindical junto ao Ministério do Trabalho.

Delgado, assevera que “não mais se sustenta o modelo sindical controlado pelo Estado, impondo regras que acabam sufocando a atuação dos autores sociais nas relações coletivas de trabalho” (DELGADO, 2010, p. 1220). Em crítica mais abrangente Renato Saraiva considera que “em verdade, a unicidade sindical imposta pela Constituição Federal limita e restringe a plena liberdade sindical, pois impossibilita a livre criação de vários sindicatos representativos da mesma categoria em idêntica base territorial” (SARAIVA, 2011, p. 372).

A competência administrativa ministerial para registrar sindicatos é provisória, segundo a Súmula 677/STF, e a forma de condução e decisão administrativa exercida pelo Ministério de Trabalho vem sendo teratológica, conforme demonstrado na pesquisa. A inconsistência de técnicas administrativas equivocadas e aplicadas conforme a conveniência e oportunidade do administrador público (o que é incorreto, nos termos do presente estudo), configuram excesso de poder administrativo.

O aumento das demandas judiciais combinado com os equívocos administrativos gestados pelo Ministério do Trabalho causam prejuízos diretos aos trabalhadores e empregadores que necessitam de seus sindicatos para velarem por seus interesses profissionais.

Assim, mediante os fatos expostos e, considerando que, no Brasil, os institutos jurídicos são minuciosamente positivados (em diversas leis, sobre os mais diversos temas), tornou-se evidente a necessidade de elaboração de legislação específica que regule e flexibilize os procedimentos para obtenção da personalidade jurídica sindical.

Por fim, conclui-se que tal necessidade vai além do cumprimento de determinações constitucionais, na medida em que contribui diretamente para a manutenção dos direitos referentes aos interesses coletivos dos trabalhadores, sendo o Direito Administrativo um etapa para neste caminho. É fato que o direito sindical precisa de uma reforma substancial conforme a evolução natural da sociedade, pois da CLT é anterior a Constituição Federal, todavia o sistema jurídico brasileiro ressalva o princípio da legalidade, dessa forma os temas trabalhistas

e sindicais devem ser tratados com extremo cuidado, pois reflete na economia e no sistema de trabalho da nação.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17 ed. São Paulo: Método, 2009.

AROUCA, José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical**. 4 ed. São Paulo: LTr, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 677**. Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade. Diário de Justiça da União. Brasília, 09 de outubro de 2003, p. 04.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Diário de Justiça da União. Brasília, 10 de dezembro de 1969, p. 5929.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria 186**, de 14 de abril de 2008. Disponível em: <portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-186-de-10-04-2008.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria 326**, de 01 de março de 2013. Disponível em: <portal.mte.gov.br/data/files/.../Port.SRT.326-2013.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria 1.277/2003**. Disponível em: <www.mteps.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n. 5.452**, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, 09 ago. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm>. Acesso em: 18 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1º out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. **Decreto n 41.721**, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de números 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, 28 jun. 1957. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D41721.htm>. Acesso em: 18 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.016**, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4120**. Parecer do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346834>>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4126**. Parecer do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=332938>>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional///index.php/Regimento/article/view/1208/114>>. Acesso em: 03 out. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas. 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil: teoria geral**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

MAGANO, Octavio Bueno. **Manual de Direito do Trabalho**, volume III, Direito Coletivo do Trabalho. 3. ed. Ver. e atual. São Paulo: LTr. 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo, RT, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho, relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de Direito Sindical**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**, 1948. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção 87**. 1948. Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/content/liberdade-sindical-e-prote%C3%A7%C3%A3o-ao-direito-de-sindicaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 16 out. 2018.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e Liberdade Sindical**. 1. ed. São Paulo: LTr. 2007.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e coletivo do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr. 2002.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. **Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1999.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ZANELLA Di PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Atlas. 2013.