

**RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 31.898 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
RECTE.(S)	: SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO FEDERAL (UNIVERSIDADES FEDERAIS)
ADV.(A/S)	: TÚLIO AUGUSTO TAYANO AFONSO
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES - SINDICATO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS

DECISÃO: Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto contra decisão que, **emanada** do E. Superior Tribunal de Justiça, **restou consubstanciada** em acórdão assim ementado (fls. 739/740):

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO SUPERIOR. CONCESSÃO DE REGISTRO SINDICAL. MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO. ART. 8º, I, DA CF. SÚMULA 677/STF. PORTARIA 186/2008, DO MTE. PRELIMINARES AFASTADAS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA, DIVERGINDO DO VOTO DO MIN. RELATOR.

1. Mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Professores do Ensino Superior Público Federal (Proifes) contra ato do Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, consubstanciado no restabelecimento parcial do registro sindical do litisconsorte, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), para representar os docentes das universidades públicas federais, mantendo vedada a representação da categoria do ensino superior do setor privado até que haja resolução do conflito com as entidades impugnantes.

2. Preliminares afastadas, nos termos do voto do e. Min. Relator, pois: i) o impetrante é parte legítima para figurar no polo ativo de demanda que visa anular ato capaz de lhe prejudicar em relação a direito futuro de representação; ii) há interesse de agir do impetrante, pois o ato coator, se mantido, impedirá a outorga do registro sindical ao impetrante, em trâmite na via administrativa, em razão da colisão com o princípio da unicidade; iii) não ocorreu a decadência da impetração, pois o ato ora atacado foi proferido em 05.06.2009 e o 'mandamus' impetrado em 02.10.2009.

3. Quanto ao mérito, ousa divergir do entendimento assentado pelo Ministro Humberto Martins, por entender que não houve inobservância ao princípio da autonomia sindical (art. 8º, da CF) por parte do ato coator, que não decorreu de ato praticado 'ex officio' pela autoridade coatora, mas sim em face de pleito formulado pelo próprio Andes, bem como porque a vedação a esta entidade sindical de representação da categoria do ensino superior do setor privado não foi definitiva, mas tão somente 'até que haja resolução do conflito com as entidades impugnantes, para que não haja prejuízo ao princípio da Unicidade Sindical, ou até que haja decisão judicial que ponha termo ao conflito de representação', consoante expressamente consignado no ato coator.

4. Certo é que o procedimento administrativo de registro sindical do Andes não teve fim com a prática do ato impugnado, de onde se conclui não ter havido concessão parcial de registro de forma definitiva, tampouco de alteração da base de representação. Houve, em verdade, a adoção de medida paliativa por parte da Administração Pública no curso do procedimento administrativo, que entendeu não ser razoável se manter a suspensão integral do registro quando as impugnações diziam respeito tão somente às entidades de ensino privadas, as quais ainda estavam sendo analisadas.

5. Por estas mesmas razões, não há o que se falar em desatendimento ao disposto no art. 14 da Portaria 186/2008, que prevê as hipóteses para a concessão de registros sindicais ou de alteração estatutária, tampouco na necessidade de adequação estatutária, até mesmo porque o artigo 2º, § 1º, IV, da Portaria

MTE 186/2008, que exige a apresentação do estatuto social, com a indicação das categorias representadas e a base territorial pretendida, é voltado especificamente para a fase inicial do processo administrativo de cadastramento sindical e tão somente àquele momento prévio à análise do pleito pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o que foi devidamente atendido.

6. Em relação ao artigo 25 da referida Portaria, que determina a juntada do 'novo estatuto social do qual conste sua representação devidamente atualizada', sob pena de suspensão do procedimento, tenho que se refere tão somente aos casos em que a concessão de registro sindical ou a alteração estatutária implique em exclusão de categoria ou base territorial de entidade sindical pré-existente, registrada no Sistema de Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (Cnes), o que não é o caso dos autos.

7. Não houve ofensa aos princípios da igualdade e impessoalidade, na medida em que o procedimento adotado pela Administração Pública, de abertura de prazo para manifestações acerca do pleito do Andes, não só encontra previsão legal no artigo 31 da Lei 9.784/99, como também foi deflagrado em decorrência do exercício do direito de petição daquela entidade sindical.

8. Por fim, o prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei 9.784/99 não se aplica ao caso dos autos, ou seja, àqueles que importem em efeitos favoráveis para os destinatários, e não às hipóteses de concessão de algo ao administrado, como ocorreu no caso dos autos.

9. Inexistência de direito líquido e certo do impetrante.

10. Mandado de segurança denegado, divergindo o voto do Min. relator."

(MS 14.690/DF Rel. p/ o acórdão Min. BENEDITO GONÇALVES)

Sustenta-se, em síntese, na presente sede recursal, para efeito da pretendida reforma da decisão ora recorrida, que "(...) o despacho proferido no dia 04 de junho de 2009 e publicado no Diário Oficial da União em 05 de junho de 2009 (doc. V da inicial), onde de maneira ilegal e abusiva o Ministro de

Estado do Trabalho e Emprego restabeleceu parcialmente o registro sindical do Recorrido 2, em flagrante desrespeito ao art. 8, I da Constituição Federal, art. 54 da Lei 9784/99 e Portaria 186/2008 do Ministério do Trabalho e Emprego e o art. 8º da Constituição Federal, por ferir direito líquido e certo do Impetrante de representar a categoria sem representação sindical específica” (fls. 788).

A União Federal (fls. 794/809) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES (fls. 811/848), *em contrarrazões*, **impugnaram** a pretensão recursal ora deduzida **nesta** sede processual.

O Ministério Público Federal, **em promoção** da lavra do eminente Subprocurador-Geral da República Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, **opinou pelo improvimento** do presente recurso ordinário, **fazendo-o em parecer assim ementado** (fls. 857/858):

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL. INOCORRÊNCIA DE INTERFERÊNCIA ILEGAL DO ESTADO. RESTABELECIMENTO DE REGISTRO SINDICAL DO ANDES. ATO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO DOTADO DE PROVISORIEDADE. INAPLICABILIDADE DOS ARTS. 16, V, E 25 DA PORTARIA Nº 186/2008 E DO ART. 54 DA LEI Nº 9.487/99.

1. A Constituição Federal cuida da liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º), impedindo ao legislador ordinário a promulgação de lei que exija autorização do Estado para a fundação de sindicato e vedando ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical, ressalvado o controle por meio de registro concedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Súmula 677 do STF).

2. Não se há falar em interferência do Poder Público na organização do sindicato. O ANDES apresentou pedido expresso de republicação da suspensão apenas em relação à representação da categoria dos docentes do ensino superior

privado, diante da inexistência de controvérsia no setor público.

3. O registro sindical para a representação dos docentes de ensino superior público não é definitivo, como consta do próprio ato imputado por coator, sobejando ainda a controvérsia acerca do setor privado. Não houve anotação no Cadastro Nacional de Entidade Sindical – CNES. O procedimento administrativo não se findou. Os arts. 16, V, e 25 da Portaria MTE 186/2008 são inaplicáveis ao caso dos autos.

4. Não houve anulação de ato administrativo concessivo de direito ao administrado, mas restabelecimento de registro sindical suspenso, antes concedido com vício sanável (errônea interpretação à decisão emanada no MS 362/90 – STJ), ora concedido com limitações em relação ao pedido inicial (representação em relação apenas aos docentes do ensino superior público), decisão caracterizada de provisoriedade expressa, diante dos diversos conflitos judiciais e extrajudiciais existentes. Inaplicável o art. 54 da Lei nº 9.784/99 à espécie.

5. Parecer pelo desprovimento do recurso.”

*Passo a examinar o pleito em causa. E, ao fazê-lo, **entendo assistir plena razão** à douta Procuradoria-Geral da República, eis que o v. acórdão ora questionado nesta sede recursal **ajusta-se, integralmente, à orientação jurisprudencial** que esta Suprema Corte **firmou** a propósito da matéria em análise.*

Cumpre assinalar, desde logo, o fato de que o Tribunal ora recorrido ao reconhecer a validade jurídica do ato praticado pelo Ministro do Trabalho que concedeu, provisoriamente, o registro parcial ao ANDES – Sindicato Nacional, para representar os docentes de instituições de ensino superior público federal, **apoiou-se em entendimento jurisprudencial prevalecente** no Supremo Tribunal Federal, **cuja orientação, no tema, firmada em 1992 (MI 144/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, RTJ 147/868-869), tem sido observada em sucessivos julgamentos proferidos por esta Suprema Corte (RTJ 152/782, Rel. Min.**

CELSO DE MELLO – RTJ 153/273-274, Rel. Min. PAULO BROSSARD – RTJ 159/661, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MI 388/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – RE 146.822-EDv-AgR/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES), **valendo referir**, no ponto, a **decisão** do Supremo **consubstanciada** em acórdão assim ementado:

“REGISTRO SINDICAL E LIBERDADE SINDICAL.

– A *jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal, **ao interpretar a norma inscrita no art. 8º, I, da Carta Política – e tendo presentes as várias 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 à efetivação do ato registral. **Precedente (...).**

– 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 à formação dos organismos sindicais.”

(RTJ 159/413-414, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Essa orientação jurisprudencial, **hoje consagrada** no enunciado **constante** da Súmula 677/STF, **de que claramente ajustou-se** o E. Superior Tribunal de Justiça, **nada mais reflete** senão o reconhecimento

de que, **embora** a entidade sindical **possa** constituir-se **independentemente** de prévia autorização governamental – **eis que é plena** a sua autonomia jurídico-institucional em face do Estado (CF, art. 8º, I) –, a Constituição **não vedou** a participação estatal no procedimento administrativo de efetivação, mediante ato vinculado, do registro sindical.

O eminente Ministro XAVIER DE ALBUQUERQUE, **em magnífico estudo** sobre essa especial questão jurídica (LTr, vol. 53/11, p. 1.273/1.285), **após resenhar as várias posições** assumidas pela doutrina – **uma**, sustentando a suficiência do registro da entidade sindical no Registro Civil das Pessoas Jurídicas; **outra**, satisfazendo-se apenas com o registro personificador no Ministério do Trabalho **e a última**, exigindo **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 –, **expendeu magistério definitivo** a propósito do tema, **ênfatizando**, com absoluta correção, **com apoio** nas lições, **dentre outros**, de AMAURI MASCARO NASCIMENTO (“Organização Sindical na Perspectiva da Constituição”, “in” LTr, vol. 52/1, p. 5-15), de OCTAVIO BUENO MAGANO (“A Organização Sindical na Nova Constituição”, “in” LTr, vol. 53/1, p. 38-43) e de EDUARDO GABRIEL SAAD (“Constituição e Direito do Trabalho”, p. 178-179 e 226, 1989), **que a necessidade** do registro sindical **não se expõe** à cláusula constitucional **que proíbe** a exigência da autorização estatal para que se possam fundar organismos sindicais.

Cumprе destacar, de outro lado, *por relevante*, **no que se refere à pretendida ocorrência**, *no caso*, **da alegada decadência** do direito de a Administração Pública rever os seus próprios atos, **trecho** do voto que a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA **proferiu** no julgamento do RMS 30.975/DF:

“Cumprе anotar, também, que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não estabelece o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração reveja seus atos, e sim para a anulação de atos

administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé' (...)." (grifei)

Vale reproduzir, ainda, por oportuno, quanto a essa mesma alegação, fragmento do parecer **oferecido**, nestes autos, pela douta Procuradoria-Geral da República (fls. 866/867):

"A pretendida aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/99 tampouco merece acolhida, pois na redação do dispositivo em comento consta: '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.'

*Na hipótese em apreço, não houve anulação de ato administrativo concessivo de direito ao administrado, mas restabelecimento de registro sindical suspenso, antes concedido com vício sanável (errônea interpretação à decisão emanada no MS 362/90 – STJ), ora concedido com limitações em relação ao pedido inicial (representação em relação apenas aos docentes do ensino superior público), decisão caracterizada de **provisoriamente expressa**, diante dos diversos conflitos judiciais e extrajudiciais existentes. Inaplicável o art. 54 da Lei nº 9.784/99 à espécie." (grifei)*

Sendo assim, e pelas razões expostas, **nego provimento** ao presente recurso ordinário.

Publique-se.

Brasília, 20 de maio de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator