

MANDADO DE SEGURANÇA E RECURSOS

---

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 67 — DF  
(Registro nº 89.0007445-8)

Relator: *O Exmo. Sr. Ministro José de Jesus Filho*

Impetrante: *Sindicato dos Empregados no Comércio de Camaçari*

Impetrado: *Ministro de Estado do Trabalho*

Advogados: *Drs. Jayme Nelito Coy Filho e outros*

**EMENTA:** Constitucional. Mandado de segurança. Sindicato. Registro de seus estatutos. Competência.

I — Após o advento da Constituição Federal de 1988, o registro de Sindicato deve ser feito no Cartório competente na base territorial respectiva, devendo esse registro ser anotado na Pasta do Trabalho, para controle administrativo. Atendida a primeira parte, não pode o Ministério retardar a anotação sob pena de abuso do direito, tolhendo a liberdade sindical.

II — Segurança concedida.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas.

Decide a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, deferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes do autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 12 de junho de 1990 (data do julgamento).

Ministro CARLOS VELLOSO, Presidente. Ministro JOSÉ DE JESUS FILHO, Relator.

## RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO JOSÉ DE JESUS FILHO: O Sindicato dos Empregados no Comércio de Camaçari, no Estado da Bahia, impetrou mandado de segurança contra ato omissivo da então Sra. Ministra do Trabalho, alegando em síntese que:

1) Por deliberação de assembléia geral, realizada em sua sede, no dia 19-6-88, a outrora Associação dos Empregados em Estabelecimentos Comerciais, por vontade unânime de seus sócios, no exercício regular de seus direitos, decidiram transformar a Associação em entidade sindical, fazendo-o com as formalidades e publicidade pertinentes;

2) Os atos constitutivos foram levados a registro no Cartório das Pessoas Jurídicas da Cidade, bem como, no Ministério do Trabalho, via Delegacia Regional;

3) Entretanto esse pedido de registro não mereceu qualquer decisão até ser impetrada a presente segurança;

4) Por sua vez, o pedido de fornecimento do Código de Processamento para o recolhimento das contribuições foi indeferido pela CEF, sob a alegação de não possuir o Requerente registro no órgão competente.

Ao final, pede a concessão do *writ* para compelir a Autoridade coatora a determinar o registro como de direito.

Prestando informações, a Sra. Ministra do Trabalho, adotou parecer da Consultoria Geral do Órgão que sustenta a incompetência da autoridade ministerial para registro de sindicatos, por entender que essa prerrogativa foi suprimida em face das disposições contida na Constituição Federal relativas a liberdade sindical.

O Ministério Público Federal, ouvido, opina, em parecer da ilustrada Procuradora da República, Dra. Helenita Amélia Caiado de Acioli, e aprovado pelo douto Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Sollberger, pela concessão da Segurança.

É o relatório.

## VOTO

EMENTA: Constitucional. Mandado de segurança. Sindicato. Registro de seus estatutos. Competência.

I — Após o advento da Constituição Federal de 1988, o registro de Sindicato deve ser feito no Cartório competente na

base territorial respectiva, devendo esse registro ser anotado na Pasta do Trabalho, para controle administrativo. Atendida a primeira parte, não pode o Ministério retardar a anotação sob pena de abuso do direito, tolhendo a liberdade sindical.

## II — Segurança concedida.

O EXMO. SR. MINISTRO JOSÉ DE JESUS FILHO (Relator): Os autos provam com a Certidão de fl. 20, do Cartório de Títulos e Documentos das Pessoas Jurídicas da Comarca da Camaçari, Estado da Bahia, o registro em 28-11-88, dos Estatutos do Sindicato ora impetrante. Com a Certidão de fl. 19, que o mesmo protocolou na Delegacia do Ministério do Trabalho pedido de registro sindical, cujos autos foram encaminhados ao Ministério respectivo em 17-2-89.

A matéria referente a registro de entidades sindicais no Ministério do Trabalho, após a Constituição Federal de 1988, estabeleceu controvérsia até que a jurisprudência desta Corte, dispôs da necessidade de registro das entidades sindicais naquela Pasta.

Assim, foi editado a I.N. nº 05, de 15-2-90, da então Ministra do Trabalho, dispondo sobre esse registro e, em 21-3-90, foi publicada a I.N. nº 09, do atual Ministro, revogando a anterior e criando, em caráter provisório, o Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras.

Em anexo a esta Instrução e em cumprimento ao seu inciso V, fez publicar, na mesma oportunidade, a relação nele referenciada, dela não constando o Sindicato Impetrante.

Dessa forma, acolhendo o bem elaborado parecer do M.P. de fls. 34/38, concedo a segurança para que o pedido de registro do Impetrante tenha curso normal no Ministério do Trabalho.

É como voto.

## VOTO — VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Sr. presidente, reporto-me ao voto que proferi no Mandado de Segurança nº 189, que peço vênias para juntar cópia.

Denego a segurança.

## VOTO MÉRITO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sr. Presidente, a vigente Constituição Federal, em seu art. 8º, assegurou liberdade sindical muito ampla, proibindo até mesmo à lei de exigir autorização do Estado para

a fundação de um sindicato, de proibir ou obrigar sua instituição. Não pode o Poder Público estabelecer condições e restrições para se criar uma associação sindical. Hoje não se discute mais sua liberdade de instituição e total autonomia para organizar-se e sua imunidade perante o Estado. Está bem claro pelo texto constitucional (art. 8º, I) serem vedadas ao Poder Público “a interferência e a intervenção na organização sindical”. Ao ressaltar o registro “no órgão competente”, o legislador constitucional não poderia, contraditoriamente, negar a ampla liberdade concedida ao sindicato e exigir seu registro em órgão público. Como não houve ainda a regulamentação, não se sabe qual seria o órgão competente para o registro. Se não existe lei nenhuma esclarecendo qual “o órgão competente” de que fala a Constituição, não se pode deduzir seja ele o Ministério do Trabalho. Enquanto não vem a legislação complementar, a única solução razoável seria o registro civil das pessoas jurídicas.

A existência legal do sindicato começa com a simples inscrição de seus estatutos, pelo registro civil, a exemplo do que acontece com as demais pessoas jurídicas (art. 18 do CC). Nossa vigente Constituição Federal sofreu forte influência da Convenção 87 da Organização Internacional do trabalho, segundo a qual a aquisição de personalidade jurídica pelo Sindicato não se subordina a quaisquer condições que limitem a liberdade sindical. De simples órgão colaborador do Poder Público, passou o Sindicato a entidade livre de qualquer interferência ou intervenção do Estado. Em países como a Itália, nem sequer se exige o registro e existem entidades registradas e outras meramente de fato, como lembra Amauri Mascaro Nascimento, em seu Direito do Trabalho na Constituição de 1988, ed. 1989, pág. 233. O mesmo autor, em Iniciação ao Direito do Trabalho, 14ª ed. revista e atualizada, 1989, esclarece que:

“... com a Constituição Federal de 1988 que autoriza a criação de sindicatos sem prévia autorização do Estado, ressalvado o registro no órgão competente, a aquisição de personalidade jurídica se faz por ato de vontade dos próprios interessados, como a aprovação de estatutos, sendo o registro não mais condição de existência legal, mas mera publicidade a ser feita para conhecimento geral e fins cadastrais”. (fl. 397).

Decidiu o Egrégio TST, no D.C. nº 07/89, AC — TP — 769/89 que:

“A personalidade jurídica dos sindicatos é adquirida, na vigência da Constituição de 1988, do mesmo modo que as demais associações civis, isto é, pelo registro civil, pois, a finalidade é “valia do registro na administração do trabalho e, apenas, para se conferir a anterioridade, pedra angular do princípio da unidade sindical”.

Após a vigência da atual Constituição Federal passou a ser comum a aquisição de personalidade jurídica pelo sindicato, com o registro de seus

estatutos, em cartório. A Justiça do Trabalho vem tranqüilamente reconhecendo personalidade jurídica a sindicatos registrados apenas nos Cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas.

Não é legítimo exigir seja o registro feito nos termos do art. 515 e seguintes da CLT, porque isto importaria em interferência proibida do Estado na criação do sindicato. Nenhuma lei poderia exigir o registro no Ministério do Trabalho por ser vedada pela Constituição qualquer interferência do Estado na fundação do sindicato. A nosso ver, é indefensável a idéia de ter havido recepção dos arts. 515 e 518 da CLT porque eles ferem o art. 8º da atual Constituição que não permite sejam feitas as restrições e condições por eles exigidas para o reconhecimento do sindicato. Não se pode conciliar a idéia de ampla liberdade de criação de sindicato, com os inúmeros requisitos e exigências impostos por eles. Estes dispositivos legais, para simples reconhecimento, estabelecem restrições totalmente incompatíveis com a atual Constituição Federal que proíbe qualquer interferência ou intervenção do Estado na fundação de sindicato.

Não prevalecem mais os requisitos e exigências feitos pela Seção II do Capítulo I, do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho para o reconhecimento do Sindicato. Foram seus dispositivos duramente atingidos pelo atual ordenamento constitucional. Tem razão Amauri Mascaro ao acentuar em seu citado livro *Iniciação ao Direito do Trabalho* que:

“De uma legislação ordinária altamente interferente e que previa até mesmo a destituição da diretoria e a administração do sindicato por uma junta interventora designada pelo Estado, passamos, no regime da Constituição Federal de 1988, para a proibição da interferência e da intervenção, com o que não pode o Ministério do Trabalho exercer atos que cerciem essa liberdade, restando, apenas, a atuação jurisdicional” (pág. 398).

É lógico que a exigência de registro no Ministério do Trabalho importaria em intervenção vedada ao Estado.

Celso Ribeiro Bastos, em seus *Comentários à Constituição do Brasil*, 2º vol., ed. 1989, ao comentar o art. 8º, item I, da vigente Carta Magna, ensina que:

“Neste inciso, ora sob comento, temos consagrada a liberdade de instituição ou fundação, assim como da autonomia organizacional e sua intangibilidade por parte do Estado.

A liberdade sindical significa aqui, antes de mais nada, que todos são livres para organizar-se em sindicato. Em outras palavras, a instituição dessas entidades não é nem proibida, nem obrigatória. Em qualquer dessas hipóteses não haveria liberdade.

Esta se traduz no incondicionamento da vontade dos interessados, empregados, empregadores e profissionais, para darem nascimento a um sindicato” (fl. 511).

Nenhuma norma legal e muito menos uma simples portaria poderia ressuscitar a Comissão do Enquadramento Sindical, porque ela interferiria profundamente, na criação de novos sindicatos. Hoje, esta ingerência é vedada pela Constituição que proíbe qualquer intervenção do Poder Público na organização sindical.

Denego a segurança.

### ESCLARECIMENTO DE VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sr. Presidente, gostaria de fazer uma manifestação. Como disse no meu voto, entendo que essas disposições da Consolidação das Leis do Trabalho foram derogadas, e a Constituição fala em órgão competente. É evidente que o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, mas o administrador público só pode fazer aquilo que a lei autoriza, que a lei permite, e não existe lei que diz que esse órgão competente é o Ministério do Trabalho. *Data venia* do Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso, a quem admiro e respeito muito, entendo que na Consolidação das Leis do Trabalho não existe um dispositivo que diz que o registro deva ser feito no Ministério do Trabalho e tenha estabelecido as condições; condições que, na Consolidação das Leis do Trabalho, falam em autorização para funcionar e que, para esta autorização, estabelece uma série de requisitos e exigências que a Constituição não permite. A Constituição deu a mais ampla liberdade ao sindicato. Assim, acho que esse dispositivo da CLT não pode ser aplicado porque foi derogado pela Constituição.

O EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (aparte): Sr. Presidente, se V. Exa. me permite, parece-me que as palavras do meu voto estão inteiramente de acordo com as palavras do Sr. Ministro Relator. Realmente disse, e quero reafirmar, que aquelas disposições, que o Sr. Ministro Relator afirma retratarem intervenção do Estado nos sindicatos, estão irremediavelmente revogadas, não há dúvida alguma. Agora, aquela disposição que estabelece o Ministério do Trabalho como órgão competente para o registro foi recebida pela Constituição, porque é a própria Constituição que ressalva o registro do sindicato no órgão competente. O Sr. Ministro Relator sabe melhor do que eu que o órgão que vinha sendo competente para este registro e que continua competente para este registro é, por força da CLT, o Ministério do Trabalho.

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sr. Presidente, permita-me uma ligeira intervenção. Pediria permissão ao Eminentíssimo Ministro

Carlos Velloso para acrescentar o seguinte: esses dispositivos que estão na Consolidação das Leis do Trabalho, evidentemente, se referem à época de um sindicato que sofria as mais disparatadas interferências do poder público e, na Consolidação das Leis do Trabalho, não existe um dispositivo que diz que o órgão competente do qual fala a Constituição é o Ministério do Trabalho, *data venia*.

O EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (Aparte): Por que o Ministério do Trabalho aplicava, em relação aos sindicatos, todas essas disparatadas disposições que V. Exa. acaba de mencionar?

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Porque era autorizado pela Consolidação das Leis do Trabalho; agora é proibido pela Constituição.

O EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (Aparte): Agora só é autorizado pela Constituição a fazer o registro e não aplicar estas disparatadas disposições.

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Perguntaria ao Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso se o registro no Ministério do Trabalho importaria ou não em interferência no sindicato? Se V. Exa. entender que não...

O EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO: Quero dizer o seguinte: pode até parecer que sim, mas estou com a Constituição, porque a Constituição diz: (lê)

“A lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro...”

É uma ressalva da Constituição. Eminentíssimo Ministro, uma ressalva até salutar. Veja V. Exa., a Constituição, no item II do mesmo art. 8º, estabelece que: (lê)

“É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial...”

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Não é Ministério do Trabalho que vai decidir isso.

O EXMO. SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO (Aparte): É o Ministério do Trabalho, Sr. Ministro Garcia Vieira, que tem o quadro, as estatísticas, o cadastro dos sindicatos. É este mesmo Ministério que poderá fazer cumprir a vedação constitucional.

De modo que, com essas brevíssimas considerações, Sr. Presidente, *data venia*, reitero e mantenho o meu voto.

I, da vigente Carta Magna, ensina que:

“Neste inciso, ora sob comento, temos consagrada a liberdade de instituição ou fundação, assim como da autonomia organizacional e sua intangibilidade por parte do Estado.

A liberdade sindical significa aqui, antes de mais nada, que todos são livres para organizar-se em sindicato. Em outras palavras, a instituição dessas entidades não é nem proibida, nem obrigatória. Em qualquer dessas hipóteses não haveria liberdade. Esta se traduz no incondicionamento da vontade dos interessados, empregados, empregadores e profissionais, para darem nascimento a um sindicato” (fl. 511).

Nenhuma norma legal e muito menos uma simples portaria poderia ressuscitar a Comissão do Enquadramento Sindical, porque ela interferiria profundamente, na criação de novos sindicatos. Hoje, esta ingerência é vedada pela Constituição que proíbe qualquer intervenção do Poder Público na organização sindical.

Denego a segurança.

#### VOTO (VOGAL)

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Sr. Presidente, já externei meu entendimento em alguns votos; tal como pronunciou o Sr. Ministro Garcia Vieira, entendo, a Nova Constituição, ao dar autonomia plena aos sindicatos, automaticamente tornou sem eficácia as normas respectivas da Consolidação das Leis do Trabalho. Posteriormente, constatei, em voto proferido na semana passada, ao prestar as informações, o Ministério do Trabalho informa que, atendendo à decisão do Superior Tribunal de Justiça, baixou instrução normativa no sentido de registrar a pretensão e expressa: eventual divergência entre os interessados será solucionada pelo Poder Judiciário. Não se trata, em face dessa instrução do Ministério do Trabalho, de interferência do Executivo no nascimento, na constituição, no policiamento da atividade. Como existe instrução normativa, o Ministério do Trabalho deverá fazer a notação, não para dar nascimento, com isso estou de acordo com V. Exa., mas apenas para formalidade do requerimento formulado. Em nada afeta o nascimento do sindicato.

O EXMO SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Essa opção veio em cumprimento à decisão desta Seção, porque num precedente denegamos segurança; no outro, concedemos. O Supremo Tribunal Federal ainda não manifestou, então o Ministério do Trabalho agiu dessa forma compelido pela decisão judicial.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Mas essa atitude administrativa do Ministério do Trabalho não teve em vista cumprir

uma decisão. Tendo em vista a decisão, normativamente a fim de evitar paralisação dos registros de sindicatos e estabelecer aquelas condições.

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Tanto que ele fala que é provisoriamente.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: E como é possível, no meu modo de ver, a dissociação dos sindicatos, uma vez respeitada a base territorial, e como esta instrução do Ministério do Trabalho não tem em vista interferir...

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: V. Exa. entende que o registro no Ministério do Trabalho não é uma interferência no sindicato? Obrigatoriedade do registro no Ministério do Trabalho não é uma interferência? O sindicato está com medo da liberdade que ele conseguiu.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Essa instrução do Ministério do Trabalho não é estabelecida como...

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Está pedindo porque ele viu que existe um precedente nesse sentido.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Mas a instrução do Ministério do Trabalho não é *conditio sine qua non* para que exista um sindicato. Quem ali comparecer e solicitar o registro, sem maiores indagações, sem policiamento, sem saber se pode ou não haver a dissociação de uma categoria profissional, o Ministério faz o registro, tanto que estou entendendo que a finalidade dessa instrução do Ministério do Trabalho é um registro meramente *ad solemnitatem*.

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Eminentíssimo Ministro Vicente Cernicchiaro, V. Exa. sabe muito bem que o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, mas o administrador público não. Ele só pode fazer aquilo que a lei o autoriza. Não existe lei nenhuma que autoriza ou que determina que o registro seja feito no Ministério do Trabalho e que o órgão de que fala a Constituição seja o Ministério do Trabalho.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Estou totalmente de acordo com o entendimento de V. Exa. Também acho que a autonomia sindical relegou, colocou "off-side" todas aquelas normas da CLT. Entretanto, esta é uma realidade normativa, o Ministério do Trabalho estabeleceu através de instrução normativa que ele, ao receber a solicitação de que nasceu um novo sindicato, fará anotação. Não terá efeito constitutivo, mas meramente declaratório que alguém requereu. Ora, se genericamente o Ministério estabelece: quem pretender comunicar a existência de um sindicato será anotado no Ministério, evidentemente que, no caso, o impetrante não pode ser relegado.

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Mas quem tem de definir se o sindicato está ou não sujeito ao registro é o Poder Judiciário.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Estou de acordo totalmente com V. Exa. Não há mais interferência alguma do Executivo.

O EXMO. SR. MINISTRO JOSÉ DE JESUS (Relator): Eminentíssimo Ministro Garcia Vieira, tenho esta Instrução Normativa. V. Exa. sabe que desde o primeiro dia, neste Tribunal, defendi e defendo ardentemente a liberdade sindical. O Ministério do Trabalho deve ter um registro das entidades sindicais, porque a legislação apenas permite um sindicato, de determinada categoria, na base territorial. A Instrução Normativa é muito clara. Ela diz que, uma vez pedido o registro nesse arquivo provisório — de controle mais estatístico, publica-se no Diário Oficial a notícia do pedido. Diz assim: “As controvérsias surgidas pela ocorrência de impugnação devem ser dirimidas entre os diretamente interessados pelo Poder Judiciário.” É a nossa tese. Qualquer dúvida resolve-se no Poder Judiciário. A vida do sindicato, e agora, mais do que nunca, parece-me que está sendo consolidada. Nossa jurisprudência é no sentido de que o registro deve ser feito no cartório devido, na base territorial.

Era esse o esclarecimento que gostaria de prestar a V. Exa.

O EXMO. SR. MINISTRO VICENTE CERNICCHIARO: Acompanho o Sr. Ministro Relator.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Coerente com outros votos que aqui proferi sobre a mesma matéria, entendo que a Constituição recebeu normas da Consolidação das Leis do Trabalho, pertinentes a registro de sindicatos.

Acompanho o Relator, *data venia*.

## EXTRATO DA MINUTA

MS nº 67 — DF — (Reg. nº 89.0007445-8) — Relator: Exmo. Sr. Ministro José de Jesus Filho. Impetrante: Sindicato dos Empregados no Comércio de Camaçari. Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho. Advogados: Drs. Jayme Nelito Coy Filho e outros.

Decisão: A Seção, por maioria, vencido o Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira, deferiu o mandado de segurança. (1ª Seção — em 12-06-90)

Os Exmos. Srs. Ministros Vicente Cernicchiaro, Pedro Acioli, Américo Luz, Geraldo Sobral e Ilmar Galvão votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CARLOS VELLOSO em razão da ausência justificada, do Sr. Ministro Armando Rollemberg.

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 172 — PR  
(Registro nº 89.126369)

Relator: *Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann*

Recorrente: *Lavinia Maria Bilik Ribas*

T. Origem: *Tribunal de Justiça do Paraná*

Impetrado: *Secretário de Estado da Administração do Paraná*

Recorrido: *Estado do Paraná*

Advogados: *Drs. Antonio Angelo Gianello, Manoel Caetano Ferreira Filho e outros*

**EMENTA:** Mandado de segurança. Decadência. Recurso administrativo. Suspensão do prazo. Inocorrência.

Sendo peremptório, o prazo de cadencial esgotara-se mesmo antes da apresentação do recurso administrativo, não tendo este o condão de reabrir novo prazo para interposição de mandado de segurança.

**Recurso desprovido.**

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, na forma do relatório e notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 03 de setembro de 1990 (data do julgamento).

Ministro AMÉRICO LUZ, Presidente. Ministro HÉLIO MOSIMANN, Relator.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: Lavinia Maria Bilik Ribas impetrou mandado de segurança contra ato do Secretário de Estado da Administração, que indeferiu a inclusão em seus proventos de aposentadoria da gratificação pela prestação de serviços extraordinários e representação de gabinete.

Alega a impetrante que, aposentada em 22-08-86, não constaram do ato de aposentadoria as verbas supra mencionadas, razão pela qual postulou junto

à autoridade administrativa a conseqüente incorporação, eis que, na atividade, prestou serviços extraordinários nos anos de 1965 a 1967 e percebeu gratificação de representação de gabinete nos períodos de 01-04-71 a 05-06-73, 26-06-73 a 05-05-75 a 23-08-79 e 30-04-83.

O II Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, julgou extinto o processo, nos termos do art. 269, IV do CPC, pela decadência (fls. 107/109).

Inconformada, a autora interpôs recurso alegando que o ato administrativo que motivou a segurança, está datado de 21-09-88 e o protocolo da inicial da impetração data de 18-01-89, antes, portanto de estar vencido o prazo de 120 dias, referido no art. 18, da Lei 1.533/51 (fls. 114/117).

O Estado do Paraná, em sua resposta, defende a manutenção da decisão recorrida, por entender estar configurada a decadência para a impetração da segurança (fls. 122/124).

Nesta instância, a douta Subprocuradoria-Geral da República, às fls. 136/137, opinou pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HÉLIO MOSIMANN (Relator): Sr. Presidente, a impetrante, aposentada em 22-08-86 (fl. 23), reclamou, administrativamente, a não inclusão de vantagens, em 09-06-88 (fl. 31). Esse requerimento administrativo foi indeferido em 21-09-88.

Ora, o recurso administrativo apenas suspende o prazo prescricional de 05 anos para ações contra a Fazenda (Decreto 20.910, art. 1<sup>o</sup>) contando-se o restante a partir do indeferimento. Isto para a hipótese de ação ordinária.

No caso dos autos, houve mandado de segurança, cujo prazo decadencial já se esgotara muito antes do recurso administrativo, como se vê das datas sobreditas.

A pretensão da recorrente é no sentido de que a interposição do recurso administrativo quase dois anos depois do ato de aposentação teria o condão de, indeferido, restituir-lhe o prazo para a interposição do *writ*.

Restam-lhe apenas as vias ordinárias para discutir seu pretense direito.

Operou-se a decadência, sem dúvida alguma.

Nego, pois, provimento ao recurso.

## EXTRATO DA MINUTA

RMS nº 172 — PR — (Reg. nº 89.12636-9) — Relator: O Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann. Recorrente.: Lavinia Maria Bilik Ribas. T. Origem: Tribunal de Justiça do Paraná. Impetrado: Secretaria de Estado da Administração do Paraná. Recorrido: Estado do Paraná. Advogados: Drs. Antonio Angelo Gianello e Manoel Caetano Ferreira Filho e outros.

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso (em 03-09-90 — 2ª Turma).

Participaram do julgamento os Exmos. Srs. Ministros Américo Luz, Ilmar Galvão e Vicente Cernicchiaro.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro AMÉRICO LUZ.



## MANDADO DE SEGURANÇA Nº 357 — DF

(Registro nº 90.0001802-1)

Relator: *Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira*

Impetrante: *Sindicato Nacional dos Aeronautas*

Impetrado: *Ministro de Estado do Trabalho*

Advogados: *Drs. Álvaro Rangel de Carvalho e outros*

**EMENTA:** Sindicato. Registro. Desmembramento ou dissociação de categoria profissional. Princípio da unicidade sindical.

É verdade que a Constituição Federal vedou a criação de mais de uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, mas, ao mesmo tempo, conferiu aos trabalhadores ou empregadores o direito de definir esta base territorial.

A “fundação de sindicatos é um gênero que compreende não apenas a criação de novas organizações mas, também, outras figuras correlatas” que possam surgir com o desmembramento ou dissociação de categoria profissional ou econômica (art. 571 da CLT).

Inexistência de ofensa ao princípio da unicidade sindical que não se confunde com univocidade.

Segurança denegada.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, indeferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 25 de setembro de 1990 (data do julgamento).

Ministro ARMANDO ROLLEMBERG, Presidente. Ministro GARCIA VIEIRA, Relator.

## RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: O Sindicato Nacional dos Aeronautas impetrou Mandado de Segurança contra ato do Sr. Ministro do Trabalho, consubstanciado na concessão de registro ao Sindicato Nacional de Pilotos da Aviação Civil, representativo de igual categoria de atividades, com base territorial abrangente do sindicato já existente, inobservando, desta forma, o preceito de unicidade sindical, inscrito no art. 8, II da CF.

Sustenta que “piloto não é categoria profissional, mas função técnica exercida por aeronauta a bordo de aeronave”, alegando, por fim, violação a Lei 7.183/84 bem como ao art. 115 da Lei de Registros Públicos.

Deferida a medida liminar, apenas para suspender o ato impugnado, na parte que concedeu registro ao Sindicato Nacional de Pilotos da Aviação Civil, no Ministério do Trabalho (fl. 226).

A autoridade apontada coatora, em suas informações de fls. 231/240, sustenta, preliminarmente, a perda do objeto do *mandamus* porquanto a Instrução Normativa nº 05/90 restou revogada com a publicação da Instrução Normativa nº 09/90.

No mérito, alega, em síntese, que um sindicato pode ser criado por dissociação de outra entidade complexa reunindo várias atividades conexas, à medida que cada uma delas ganha independência por decomposição, separação ou cissiparidade.

Nega a alegada violação ao princípio da unicidade sindical, esclarecendo que a criação do nóvel sindicato, sob o regime da CLT, reunia condições de ganhar independência, dissociando-se do impetrante.

Citado como litisconsorte, o Sindicato Nacional dos Pilotos da Aviação Civil, em resposta, sustentou a validade do ato ministerial efetuado que fora em harmonia com as normas trabalhistas consolidadas (fls. 220/389).

A douta Subprocuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança (fls. 316/327).

É o relatório.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sr. Presidente, a vigente Constituição Federal, em seu art. 8º, assegurou liberdade sindical muito ampla, proibindo até mesmo à lei de exigir autorização do Estado para a fundação de um sindicato, de proibir ou obrigar sua instituição. Não pode o Poder Público estabelecer condições, restrições para se criar uma associação sindical. Hoje não se discute mais sua liberdade de instituição e total autonomia para organizar-se e sua imunidade perante o Estado. Está bem claro pelo texto constitucional (art. 8º, I) serem vedadas ao Poder Público “a interferência e a intervenção na organização sindical”.

De simples órgão colaborador do Poder Público, passou o Sindicato a entidade livre de quaisquer interferência ou intervenção do Estado. Lembra Celso Ribeiro Bastos, ao comentar o art. 8º, inciso I, da vigente Constituição (2º vol., pág. 511) que:

“Neste inciso, ora sob comento, temos consagrada a liberdade de instituição ou fundação, assim como da autonomia organizacional e sua intangibilidade por parte do Estado.”

Tendo o atual ordenamento constitucional proibido qualquer intervenção ou interferência na vida sindical, foram duramente atingidos os dispositivos constantes da Seção II do Capítulo I, do Título V da Consolidação das Leis do Trabalho. Tem razão Amauri Mascaro Nascimento em seu livro “Iniciação ao Direito do Trabalho”, 14ª ed., revista e atualizada, ao acentuar que:

“De uma legislação ordinária altamente interferente e que previa até mesmo a destituição da diretoria e a administração do sindicato por uma junta interventora designada pelo Estado, passamos, no regime da Constituição Federal de 1988, para a proibição da interferência e da intervenção, com o que não pode o Ministério do Trabalho exercer atos que cerceiem essa liberdade, restando, apenas, a atuação jurisdicional” (pág. 398).

Esta Egrégia Seção, no Mandado de Segurança nº 189-DF, julgado no dia 28 de novembro de 1989, do qual fui relator, entendeu que:

“O Poder Público não pode estabelecer condições e restrições para se criar associação sindical. Na ausência da Lei Complementar o registro é o das pessoas jurídicas.”

É verdade que a Constituição vedou a criação de mais de uma organização sindical, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, mas, ao mesmo tempo, conferiu aos trabalhadores ou empregadores o direito de definir esta base territorial. Como já ficou decidido, à unanimidade, por esta Egrégia Seção no MS. nº 81-DF, Relator o Eminentíssimo Ministro Geraldo Sobral.

“O princípio da unicidade sindical “não consiste em exigir que apenas um sindicato represente determinada categoria dentro de determinado território”, mas, sim, “está em não permitir que mais de um sindicato atue em nome do mesmo grupo de empregadores ou de empregados em idêntica base territorial” (cf. Mozart Victor Russomano, *in* “Comentários à CLT, 11ª ed., Forense).

No caso, os pilotos da aviação civil se organizaram em sindicato, cumpriram todas as exigências legais, obtiveram o seu registro no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, adquiriram sua personalidade e o Ministério do Trabalho, para simples controle de anterioridade, concedeu o registro do Sindicato Nacional dos Pilotos de Aviação Civil. Já é pacífico nesta Egrégia Seção o entendimento de que o Sindicato adquire sua personalidade com o registro civil e que o registro no Ministério é apenas para conferir anterioridade. É evidente que, diante dos termos claros do art. 8º da atual Constituição Federal não se pode impedir os pilotos de constituírem o seu sindicato sob o argumento de que a legislação anterior à atual Constituição falava em categoria profissional ou econômica, porque esta limitação deixou de existir, com a vedação de interferência e intervenção da lei na organização sindical. Caso prevalecesse este argumento, deixaria de existir a livre associação sindical e não poderia existir sindicatos como o dos Oficiais de Náutica e de Práticos de Portos da Marinha Mercante, dos Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante, dos Oficiais de Radiocomunicação da Marinha Mercante, dos Mestres de Cabotagem e dos Contramestres em Transportes Marítimos e de tantos outros filiados à Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Pescadores (doc. de fls. 286/287). Esta Egrégia Seção, nos mandados de segurança nºs. 146-DF, DJ de 23-09-89 e 365-DF, DJ de 25-06-90, relator o Eminentíssimo Ministro Vicente Cernicchiaro reconheceu ser livre a associação profissional ou sindical, ter a vigente Constituição Federal consagrado a pluralidade sindical e autonomia a grupos especializados de trabalhadores, ser lícito aos interessados promover sua representação e que unidade sindical não se confunde com univocidade. O Colendo Supremo Tribunal Federal no MS. nº 20.829-5, Rel. Eminentíssimo Min. Célio Borja, DJ de 23-06-89, citado pelo Dr. José Arnaldo da Fonseca, digno Subprocurador-Geral da República em seu bem lançado Parecer, entendeu que:

“A lei já não pode mais obstar o surgimento de entidades sindicais de qualquer grau, senão quando ofensivo do princípio da unicidade, na mesma base territorial...”.

No caso só haveria ofensa a este princípio se houvesse mais de um sindicato, na mesma base territorial, mas, com o desmembramento e desfiliação dos pilotos e conseqüente instituição de seu sindicato, regularmente registrado, passou a existir apenas o seu sindicato como representante legal deles. A base territorial não é mais delimitada pela Lei, pelo Estado ou pelas associações sindicais preexistentes e sim pelos próprios interessados, os trabalhadores ou empregadores. Estou inteiramente de acordo com o Eminentíssimo Subprocurador Geral da República, quando Sua Excelência, em seu Parecer, acentua que:

“Dessarte, se o litisconsorte houvesse tão somente obtido o registro no M. do Trabalho, procedia, nesse aspecto, o pedido de segurança em ordem a tornar nulo ou sem eficácia o registro. Mas houve registro no cartório dos Estatutos com o que se lhe dotou de personalidade jurídica, tornando-o o sujeito de direitos e obrigações.

Resta examinar a questão sob o princípio da unicidade sindical com vistas a estimar se o registro provisório ou arquivo ocorreu com observância ao disposto no art. 8º, II, da Lei Maior.

O impetrante, consoante os seus estatutos, representa e tem a sua base territorial (fl. 35): a categoria profissional dos aeronautas, em geral, com base territorial nacional.

Já os estatutos do litisconsorte consignam que representa e tem sua base territorial (fls. ): tão somente Pilotos da Aviação Civil.

A área de abrangência de representação do mais novo órgão sindical constitui-se em um *minus* em relação às categorias aglutinadas na representatividade do autor (a).

Em outras palavras, os associados do recém criado entre sindical distanciaram-se do autor para formar, especificadamente, sindicato integrado por uma categoria só.

Sobre a juridicidade do desmembramento, à luz da CLT, já na vigência da nova política sindical adotada pela Constituição, assinalam os ilustres professores Octavio Bueno Magano e Amauri Mascaro Nascimento, citados na contestação (*in* “Repertório IOB de Jurisprudência” nº 6/89 e “Registro de Sindicatos” — LTr Suplemento Trabalhista, nº 23/90, pág. 132, respectivamente:

“A existência de uma categoria composta por similitude ou conexão, como por exemplo, a representada pelo Sindicato dos Professores, que desde há algum tempo, vem congregando docentes de todos os níveis, inclusive do superior. A deliberação por parte dos últimos de criarem nova entidade — ANDES — Sindicato Nacional — pode ser animadversada pelo sindicato anteriormente existente. Se daí resultar o conflito, deve ser resolvido em favor da nóvel entidade, tendo em vista a regra do art. 571, da CLT, que assim se enuncia: “Qualquer das atividades em profissões (...) poderá dissociar-se do Sindicato principal, formando um Sindicato específico.” (Repertório IOB de J.).

“Como é sabido, a Fundação de Sindicatos é um gênero que compreende não apenas a criação de novas organizações mas, também, outras figuras correlatadas e que também podem ser requeridas pelo interessado.

É o caso do desdobramento ou dissociação de categoria profissional ou econômica, permitido pelo art. 571 da CLT. Tal se dá especialmente porque as categorias excedentes são, em grande número, ecléticas, integradas por atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas. Nada impede o desdobramento da categoria segundo o princípio legal da especificidade. Resultará que uma atividade ou profissão similar pode especificar-se, tornando-se mediante registro, autônoma”. (“Registro de Sindicatos”, *in* LTr Suplemento Trabalhista, nº 23/90, pág. 132)”.

Do registro no Cartório competente e do registro provisório ou arquivo no Ministério do Trabalho não se infere exclusividade permanente de representação das categorias, ao autor, porquanto qualquer delas poderá criar outros sindicatos nos diversos Estados e Municípios, se o caso, também se desmembrando do órgão precedente, segundo autoriza o art. 8º, II, da C.F.

Disso tudo resulta, dever ser denegada a segurança.” (fls. 326/327).

Denego a segurança.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Sr. Presidente. Entendo, e por vezes decidi nesta Seção, que o Ministro do Trabalho, enquanto mantiver na sua repartição os arquivos de registros de sindicatos, não pode recusar-se a registrar qualquer um deles que assim requeira, notadamente para verificar a duplicidade ou unicidade de base territorial. Somente assim, *data venia*, poder-se-á atender ao disposto no inciso II do art. 8º da Constituição Federal.

## ESCLARECIMENTO

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Eminente Ministro, o mandado de segurança é requerido contra ato do Ministro do Trabalho?

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sim. Ele está contra o registro.

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: E quem impetrou a segurança?

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Foi o Sindicato nacional dos Aeronautas. Eles achavam que os pilotos não poderiam ser desmembrados.

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Esse confronto tem o mesmo objetivo: São dois sindicatos para uma mesma classe? As categorias são diversas?

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): São.

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Fica a ressalva feita na introdução do meu voto, mas em face de esclarecimento do Sr. Ministro-relator, não havendo a mesma base territorial e nem a mesma categoria profissional entre os sindicatos conflitantes, acompanho S. Exa.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GERALDO SOBRAL: Sr. Presidente, *in casu*, acompanho o eminente Relator.

É o meu voto.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO: Sr. Presidente, a questão, como ficou visto no relatório, restringe-se ao problema do desmembramento de um sindicato. Havia um Sindicato de Aeronautas que congregava não apenas os pilotos como também os comissários. Os pilotos resolveram organizar seu próprio sindicato.

Então, a questão é exclusivamente de desmembramento e, quanto a este aspecto, não tenho dúvida em acompanhar o Eminente Ministro-Relator.

## EXTRATO DA MINUTA

MS nº 357 — DF — (Reg. nº 90.0001802-1) — Relator.: O Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira. Impetrante.: Sindical Nacional dos Aeronautas. Impe-

trado.: Ministro de Estado do Trabalho. Advogados.: Drs. Álvaro Rangel de Carvalho e outros.

Decisão: A Seção, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança. (1ª Seção: 25-09-90)

Os Exmos. Ministros Hélio Mosimann, Pedro Acioli, Américo Luz, Geraldo Sobral, Ilmar Galvão e José de Jesus votaram com o Exmo. Sr. Ministro Relator.

O Exmo. Sr. Ministro Vicente Cernicchiaro não compareceu à sessão por motivo justificado.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro ARMANDO ROLLEMBERG.



## MANDADO DE SEGURANÇA Nº 358 — DF

(Registro nº 90 18030)

Relator: *O Exmo. Sr. Ministro Américo Luz*

Impetrantes: *José Tadeu Becalli e outros*

Impetrado: *Ministro de Estado dos Transportes*

Advogado: *Dr. Durando Orefice Pereira Dumas*

**EMENTA:** Mandado de Segurança impetrado por Conferentes de carga e descarga do Estado do Espírito Santo, litisconsorciados com sindicato da categoria. Resolução 9.777/87. SUNAMAM.

Ao expedir a Resolução nº 9.777/87, a extinta SUNAMAM não inovou em regulamentar o método de pagamento aos conferentes a cuja categoria pertencem os impetrantes, quando não vinculados à estiva, nada mais fazendo do que cumprir ditames do Decreto nº 55.230, de 15-03-64. Certo, também, que submeteu ao Ministro Titular da Pasta os estudos relacionados com o tema, tendo ele acolhido a proposição e homologado a respectiva conclusão.

**Segurança indeferida.**

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a 1ª Seção do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, indeferir a segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 28 de agosto de 1990 (data do julgamento).

Ministro, ARMANDO ROLLEMBERG, Presidente. Ministro AMÉRICO LUZ, Relator.

## RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ: Conferentes de carga e descarga do Estado do Espírito Santo, litisconsorciados com sindicato da categoria, impetram segurança contra a SUNAMAM, visando a desconstituir a Resolução nº 9.777/87, que baixou normas reguladoras da remuneração dos conferentes engajados sem vínculo ou participação da estiva.

Alegam, em síntese:

“1) que compete à SUNAMAM fixar as equipes de trabalhadores da área marítima e estabelecer os critérios de reajustes e aumentos de salários e taxas de produção, cabendo-lhe ainda baixar instruções de caráter técnico, regulando as atividades dos estivadores, conferentes e consertadores de carga e descarga e decidindo sobre a composição de equipes e termos de trabalhadores, tudo sujeito à prévia concordância do Conselho Superior do Trabalho Marítimo; 2) que a SUNAMAM editou a Resolução nº 9.777, publicada em 30 de outubro de 1987, incluindo e cancelando, na Resolução nº 8.179/84, itens e subitens, de modo que os conferentes, quando escalados sem equipe de estivadores, serão remunerados apenas por salário, vedada a remuneração por taxas de produção, quando, a rigor, a SUNAMAM não podia regular tal matéria diretamente, mas apenas propor a medida ao Ministério dos Transportes; 3) que a providência implica em prejuízos, porque a supressão da obrigatoriedade de requisitar conferentes para funções até então facultativas, mas que se tornam necessárias em razão de regulamentação regional, importará na diminuição de requisição de mão de obra e da carga horária; 4) que o ato impugnado se acha formalmente viciado, em virtude da falta de prévia concordância do Conselho Superior de Traba-

lho Marítimo; 5) que o ato impugnado atenta contra o art. 7º, letra *b*, do Decreto nº 56.367, de 27.05.65, que, para certo tipo de operações, prevê a requisição de um conferente por aparelho em operação; 6) que o ato impugnado afronta o direito adquirido de auferirem os conferentes valores por produção, mesmo sem a participação da estiva; 7) que os conferentes são designados para o trabalho através do órgão de representação profissional, ao passo que outros trabalhadores avulsos são agregados de forma individual, motivo pelo qual nenhuma organização pode intervir no serviço daqueles.”

Processado inicialmente ante a Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro, declinou de sua competência o Titular da 10ª Vara, por entender que a Resolução atacada foi aprovada e homologada pelo Ministro dos Transportes.

Nesta instância, solicitadas as informações, prestou-as a autoridade referida, argüindo, em preliminar, o descabimento do *writ*, tanto em face da natureza normativa do ato impugnado, quando da necessidade de dilação probatória, por tratar-se de fatos controversos.

No mérito, defende a legalidade do ato, ante a competência da SUNAMAM para expedir normas regulamentares da remuneração dos conferentes requisitados, nos termos da legislação própria, certo que a matéria versada na Resolução prescinde da prévia concordância do Conselho Superior do Trabalho Marítimo.

Ouvido, o Ministério Público opinou pelo conhecimento do *mandamus* apenas no que tange à questão da mudança de forma de contraprestação dos serviços executados, incidindo sobre os demais pontos a proibição contida na Súmula nº 266, do STF, denegando-se, todavia, a segurança.

Relatei.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO AMÉRICO LUZ (Relator): Improcedem as preliminares contidas na peça informativa. Primeiro, porque ao modificar o critério da remuneração dos conferentes a Resolução impugnada atingiu diretamente a categoria profissional aludida, constituindo-se, pois, em ato de efeito concreto e imediato. Por essa mesma razão não se há de dizer controvertidos os fatos, que resultam do confronto da norma impugnada com o direito irrogado, de pronto aferível.

Ao sustentar a legalidade do ato, disse a autoridade informante:

“A Lei nº 6.886, de 10 de dezembro de 1980, que altera a Lei nº 6.707, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a

correção de salários, modifica a política salarial e dá outras providências, confirmou a competência da ex-SUNAMAM, instituída pelo § 2º do art. 12, *verbis*:

“Quando se tratar de trabalhadores avulsos da orla marítima subordinados à Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), compete a esta rever os salários, inclusive taxas de produção, previamente ouvido o Conselho Nacional de Política Salarial”.

Posteriormente, a Lei nº 7.238, estabeleceu em seu § 2º do art. 14:

“Quando se tratar de trabalhadores avulsos da orla marítima subordinados à Superintendência Nacional da Marinha Mercante — SUNAMAM, compete a esta rever os salários, inclusive taxas de produção”.

Os impetrantes invocam a Lei nº 4.858/65, para impugnar o ato da impetrada, por não ter a concordância expressa do Conselho Superior do Trabalho Marítimo — CSTM. Nesse aspecto, sem adentrar no mérito da revogação dessa Lei pelo Decreto-Lei nº 127, de 31 de janeiro de 1967, por incompatibilidade, o ato editado não baixa normas técnicas, nos termos das alíneas *b*, *c* e *d* de seu art. 1º, para os quais era exigida aquela concordância. A alínea *a*, estabelece, sem nenhuma restrição:

“Art. 1º *Compete à Comissão de Marinha Mercante:*

*a) dispor sobre a fixação das tarifas e salários de remuneração da mão-de-obra dos estivadores e dos trabalhadores em estiva de minérios, dos conferentes e consertadores de carga e descarga, dos vigias portuários, e demais categorias de trabalhadores empregados nas operações de carga e descarga, sejam marítimos, fluviais ou lacustres; (grifamos).”*

.....  
“Em assim sendo, está patentado que a competência para a fixação da remuneração por salário e por produção dos Conferentes passou a ser exclusivamente da extinta SUNAMAM e que a legislação revogada já previa o pagamento facultativo por produção. Nesse sentido, o art. 1º do Decreto nº 55.230/64, já referido dispunha:

“Art. 1º Além da remuneração por salário, cuja competência é das Delegacias do Trabalho Marítimo, de acordo com a legislação vigente os serviços dos Conferentes e Consertadores *poderão* ser pagas por produção (grifamos).

Ao contrário do que alegam os impetrantes, de modo algum a Impetrada alterou as normas prevaletentes na Resolução nº

8.179/84, eis que apenas normatizou a remuneração de conferentes requisitados, facultativamente, pelos armadores ou tomadores de serviços nos termos do item 3.11, ali citados. São inúmeras as situações possíveis, em que os conferentes podem prestar seus serviços, sem vinculação com a estiva. Pode-se citar o serviço de conferência de guias, de manifestos, a desova e estufamento de contêineres, a verificação do estado das cargas em situações dissociadas das operações de carregamento e descarregamento das embarcações.”

.....  
“É improcedente a alegação de que o Decreto nº 56.367/65 (sem discutir sobre a sua vigência ou não) determina que o conferente seja remunerado apenas por produção, como citado. Aludido diploma legal, em seu art. 9º trata apenas da remuneração de serviços extraordinários e da hierarquia salarial a ser obedecida entre os conferentes, matéria de que não trata a resolução contestada.”

.....  
“De resto, a competência da ex-SUNAMAM para expedir normas regulamentadoras da remuneração dos trabalhadores avulsos da orla portuária foi consagrada em lei e regulamentada pelos Decretos nºs 88.420/83 e 91.370/85, prevendo-se audiência do Conselho Interministerial de salário de Empresas Estatais-CISE, no caso de reajustes e do Ministro dos Transportes, no caso de normas técnicas. Tal atribuição vinha sendo reconhecida pelo Conselho Superior do Trabalho Marítimo — CSTM, como se pode ver na Resolução nº 431 (normativa), de 8 de junho de 1971, cópia anexa aos autos. É aceita, pacificamente, pelas Federações Nacionais dos Estivadores e dos Portuários, que a ela recorreu para o atendimento às suas reivindicações salariais. Mais ainda, não vem sofrendo contestações por parte de Armadores e Entidades Estivadoras, sobre quem recai os ônus financeiros de suas decisões.

Ao expedir a Resolução nº 9.777/87, a extinta — SUNAMAM não inovou, em regulamentar o método de pagamento aos conferentes a cuja categoria pertencem os impetrantes, quando não vinculados à estiva, nada mais fazendo do que cumprir ditames do Decreto nº 55.230, de 15.12.64.

Dessa maneira, não houve, em virtude a natureza do ato que se pretende impugnar, qualquer redução do mercado de trabalho dos impetrantes nem tampouco, a redução da respectiva remuneração.”

Temos, assim, que a competência do órgão para proceder às alterações que efetuou resta clara, certo que submeteu os estudos relacionados com o tema e que culminaram na Resolução ora impugnada, ao Titular da Pasta, que acolheu a proposição e homologou a respectiva conclusão, conforme se vê do documento de fls. 100/101, o qual, inclusive, propiciou a declinação de competência.

Por outro lado, a questão da remuneração tratada na Resolução nº 9.777/87, conforme salientado pelo coator, não é alheia ao conhecimento da categoria, tendo, inclusive, constado da pauta de reivindicações prioritárias, submetida à SUNAMAM pela Federação Nacional dos Portuários, por decisão dos dirigentes dos Sindicatos de Conferentes de Carga e Descarga, pedido de tabela de salário-dia específico para serviços de conferência, não sujeitos a remuneração por produção, sendo mesmo objeto de matéria publicada no órgão de divulgação da classe (documento de fl. 105).

Diante do exposto, denego a segurança.

#### EXTRATO DA MINUTA

MS nº 358 — DF — (Reg. nº 90.18030) — Relator: Exmo. Sr. Min. Américo Luz. Impetrantes: José Tadeu Becalli e outros. Impetrado: Ministro de Estado dos Transportes. Advogado: Dr. Durando Orefice Pereira Dumas.

Decisão: A Seção, por unanimidade, indeferiu a segurança (em 28.08.90 — 1ª Seção).

Os Exmos. Sr. Ministros Geraldo Sobral, Ilmar Galvão, José de Jesus, Garcia Vieira, Vicente Cernicchiaro, Hélio Mosimann e Pedro Acioli votaram com o Exmo. Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro ARMANDO ROLLEMBERG.



#### MANDADO DE SEGURANÇA Nº 404 — DF

(Registro nº 90.0004594-0)

Relator: *O Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira*

Impetrante: *Rio das Pedras Empreendimentos, Serviços e Participações Ltda.*

Impetrado: *Ministro de Estado da Agricultura*

Advogados: *Drs. Iracema Santos Rodrigues e outros*

**EMENTA: Correção monetária. Dívida agrária.**

**É devida a correção monetária no resgate dos títulos da dívida agrária para assegurar a justa indenização da propriedade rural expropriada.**

**A preservação do valor se dará também ao longo do tempo com correção monetária real.**

**Segurança concedida por unanimidade.**

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, deferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 14 de agosto de 1990 (data do julgamento).

Ministro ARMANDO ROLLEMBERG, Presidente. Ministro GARCIA VIEIRA, Relator.

**RELATÓRIO**

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: Rio das Pedras Empreendimentos, Serviços e Participações Ltda. impetrou mandado de segurança contra ato do Sr. Ministro da Agricultura, consubstanciado na Portaria nº 46 de 07/02/90 que, ao estabelecer critérios de fixação de atualização dos valores dos Títulos da Dívida Agrária, desprezou o IPC de janeiro de 89, de 70,28%.

Sustenta, em síntese, que “o valor real da indenização tem de ser sempre assegurado, mediante a aplicação de índice de correção plena, de modo a se preservar, integralmente, o conteúdo econômico do direito de propriedade privada”:

Prossegue aduzindo que qualquer tentativa no sentido de deflacionar o TDA, ou de, ao corrigir-lhe o valor nominal, desconsiderar a corrosão inflacionária, constitui ofensa direta à Constituição, não apenas violando o seu art. 184, como importando em desrespeito ao art. 5º, *caput*, aos incisos XXII, que garantem o direito de propriedade, e LIV, segundo o qual “ninguém será privado (...) de seus bens sem o devido processo legal”.

Conclui, requerendo sejam declarados nulos os atos reiterados do Ministério da Agricultura, seja por contrários a Lei nº 7.738, seja porque manifesta e a sua inconstitucionalidade em face do art. 184 da Constituição Federal.

Solicitadas as informações de praxe a digna autoridade apontada coatora prestou-as no prazo legal sustentando que a Portaria nº 46/90 é válida e legal porque subordinada a uma lei federal, cuja eficácia é de toda inatacável e incólume. Alega, ainda, que o Ministro como é simples executor de um dispositivo federal, não pode ser considerado autoridade coatora e acrescenta o não cabimento do mandado de segurança contra a lei em tese (Súmula nº 266-STF).

A douta Subprocuradoria-Geral da República opinou pela concessão da segurança.

É o relatório.

## VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Relator): Sr. Presidente: É devida a correção monetária no resgate dos títulos da dívida agrária (art. 161 da CF anterior, art. 184 da CF atual, art. 105, § 1º da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 4º do Decreto nº 59.443, de 1º de novembro de 1966, art. 12, § 2º do Decreto-Lei nº 95.714, de 10 de fevereiro de 1988 e Lei nº 7.738/89).

O legislador constitucional e o ordinário, estabeleceram a incidência da correção monetária plena, nos títulos da dívida agrária, para assegurar a justa indenização da propriedade rural expropriada. O art. 161, *caput*, da Constituição Federal anterior, ao autorizar a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento em títulos especiais da dívida pública, assegurou aos expropriados “justa indenização” e exigiu fosse incluído nos referidos títulos cláusula de “exata correção monetária”. O *caput* do art. 184 da vigente Constituição Federal autoriza a desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóvel rural, “mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real...” O art. 105, § 1º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), autoriza o Poder Público a emitir títulos da dívida agrária, mas exige que dele conste cláusula de “garantia contra eventual desvalorização da moeda...”. O Decreto nº 59.443, de 1º de novembro de 1966 que regulamentou a emissão dos referidos títulos, em seu art. 4º, determinou que: “O valor nominal dos títulos da Dívida Agrária será reajustado, em cada trimestre civil, em função das variações do poder aquisitivo da moeda nacional” (*Caput*) e com a aplicação dos mesmos coeficientes da ORTN (§ 2º).

Ora, se foi assegurada a justa indenização ao proprietário rural atingido pelo ato expropriatório, o pagamento de sua propriedade em títulos, só pode ser feito pelo real valor de sua propriedade e que este valor lhe seja assegurado através do tempo e, foi por isto que o legislador exigiu constasse das TDA's a cláusula de exata correção monetária, para a preservação do seu valor, face à

desvalorização da moeda nacional. Para isso, seu valor nominal tem de ser reajustado em função das constantes e profundas variações do poder aquisitivo de nosso combalido dinheiro. Nenhuma norma infraconstitucional poderá desconhecer e atingir a clara e incisiva determinação da Constituição Federal de prévia e justa indenização em títulos com cláusula de preservação do seu valor real. Este valor deverá ser preservado não só no momento da expropriação, do pagamento, mas também ao longo do tempo, porque, em violento regime inflacionário como o nosso o coeficiente a ser aplicado deverá ser aquele capaz de garantir o verdadeiro valor da propriedade atingida, com o passar do tempo, senão seria confisco e não expropriação.

O Senhor Consultor Geral da República, no seu Parecer SR-45, de 04 de dezembro de 1987, publicado no DJ de 11 de dezembro do mesmo ano, devidamente aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, deixou bem claro que:

“A exigência de exata correção monetária representa o natural consectário da regra da Lei Maior que assegura, a todo e qualquer expropriado, a garantia de compensação traduzida na fórmula constitucional da justa indenização.”

O valor do TDA não pode sofrer qualquer deflação.

O Sr. Consultor Geral da República, no seu Parecer citado, acentua que:

“O valor indenizatório, que no TDA se contém, é insuscetível de qualquer deflação. Adotado o critério *pro rata temporis* estabelecido no fato impugnado, vulnerar-se-ia frontalmente a norma constitucional que impõe, naqueles títulos especiais da dívida pública, cláusula de exata correção monetária.”

Para ser assegurado ao expropriado um preço sempre real de seu TDA e garantir-lhe um valor aquisitivo estável, enfim, uma indenização justa que permaneça justa, através do tempo, os índices de correção monetária a serem aplicados devem ser de correção monetária real, integral e não a estipulada em norma legal.

No caso em exame os TDA's da impetrante não foram corrigidos pelo IPC de janeiro de 1989, de 70,28% porque a digna autoridade coatora entende que, se a Lei nº 7.738/89, em seus arts. 9º e 10º só mandam corrigi-los pelo IPC a partir de fevereiro de 89, do mesmo ano, agiu no estrito cumprimento da referida norma legal, ao deixar de considerar o IPC de janeiro (70,28%). Acontece que citada lei não proibiu o reajustamento dos TDA's no mês de janeiro de 89, com a correção monetária plena (IPC) e não poderia fazê-lo porque seria inconstitucional. Quando ela determina a correção pelo IPC, dos títulos da dívida agrária de que fala o art. 184 da C. Federal, a partir de fevereiro de 1989 (arts. 9º e 10º), não estabeleceu uma deflação. É claro que, em

obediência ao mandamento constitucional da “prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real...” (art. 184), sem necessidade de qualquer norma infraconstitucional, não se pode deixar de considerar o IPC de janeiro de 89, no reajustamento de TDA’s. O seu reajustamento tem de ser feito até janeiro de 89, inclusive da mesma forma como vinha sendo procedido, antes da vigência da citada Lei nº 7.738/89.

O Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso, hoje mesmo membro de nossa Corte Maior, como Relator no MS nº 290 — DF em em voto vista no MS 254 — DF, Relator Eminentíssimo Ministro Geraldo Sobral, com precisão e propriedade, acentuou que:

“Na verdade, se entendermos que a Lei nº 7.738, de 09-3-89, artigos 9º e 10º, II, determinou que a atualização dos TDA’s se fizesse a partir de fevereiro de 1989, com supressão da atualização de janeiro/89, assim com deflação de IPC no mencionado mês de janeiro/89, outra alternativa não teríamos senão aquela de reconhecer que o dispositivo legal que impõe a deflação é inconstitucional. Teríamos, então, após reconhecida essa inconstitucionalidade, de encaminhar os autos ao julgamento da Corte Especial (C.F., 1988, art. 97; RI/STJ, art. 11, IX, art. 200 § § 1º, 2º e 3º).

É que a Constituição deixa expresso que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, efetiva-se “mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real.” (C.F., 1988, art. 184).

A inconstitucionalidade somente deve ser declarada, entretanto, se não for possível ao juiz emprestar interpretação à lei que a faça condizente com a Constituição. Essa é uma regra clássica de hermenêutica constitucional. Leciona Lúcio Bittencourt, com apoio em Cooley, “uma vez que o conflito entre a lei e a Constituição não deve ser presumido — adianta Cooley — segue-se, necessariamente, que as Cortes devem, se possível, dar à lei interpretação tal que lhe permita manter-se válida e eficaz — “the court, if possible, must give the statute such a construction as will enable it to have effect”. (Thomas M. Cooley, “A treatise on the Constitutional Limitations”, p.p. 218; Lucio Bittencourt, “O Controle Jurisd. da Const. das Leis”, Forense, Rio, 2ª ed., pág. 93).

Isto posto, indaga-se: seria possível, no caso, adotar-se exegese que torne a lei compatível com a Constituição? Penso que sim. É que a Lei nº 7.738, de 09-3-89, artigos 9º e 10º, II, não estabelece a deflação nominal dos TDA’s do IPC no mês de

janeiro de 1989. O Ministro de Estado da Agricultura é que, interpretando de modo literal a lei, assim procedeu. O que a Lei 7.738, de 1989, estabelece, é que os títulos da dívida agrária passam a ser corrigidos pelo IPC, considerada a variação ocorrida a partir de fevereiro de 1989 (arts. 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup>, II). A mencionada Lei 7.738, de 1989, não impõe, entretanto, a deflação preconizada nas portarias do Ministro da Agricultura; noutras palavras, a referida Lei 7.738, de 1989, não proíbe o reajustamento do título no mês de janeiro/89, exatamente como vinha ocorrendo. Entender-se que a Lei 7.738, de 1989, estaria proibindo o reajuste do mês de janeiro, os mesmos motivos que autorizam essa errônea interpretação justificariam, também, deflação nos meses anteriores, de 1988, o que não se preconizou, felizmente.

Então, o que deve ser entendido é isto: a Lei nº 7.738, de 1989, arts. 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup>, II, não estabelece a deflação inscrita nas portarias aqui impugnadas. A Lei 7.738, de 1989, arts. 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup>, II, dispõe, exatamente como nela se contém, a partir de fevereiro/89. Quer dizer, até janeiro/89, faça-se o reajustamento exatamente como vinha sendo feito; a partir de fevereiro/89, dê-se aplicação à Lei 7.738/89, arts. 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup>, II.

Destarte, segue-se que os atos administrativos aqui impugnados — as portarias do Ministro da Agricultura — não são inconstitucionais, mas ilegais, porque traduzem interpretação equivocada da lei.”

São ilegais os atos impugnados, do Senhor Ministro da Agricultura (inclusive a Portaria nº 46 de 07 de fevereiro de 1990 (doc. de fl. 61), declarando, mensalmente, o valor dos TDA's, sem levar em conta o IPC de janeiro de 1989 (70,28%). Neste sentido o precedente desta Egrégia Seção, no MS nº 254 — DF, Relator o Eminentíssimo Ministro Geraldo Sobral, DJ de 18-06-90, com a seguinte ementa:

“Administrativo. Mandado de segurança. Ato concreto. Inexistência tratar-se de Lei em tese. Desapropriação. Reforma agrária. Prévia e justa indenização. Títulos da dívida agrária. Proteção constitucional aviltamento.

I — Tendo o ato ministerial atacado, ao fixar critério de cálculo do índice de variação das TDAS, gerando efeitos concretos a irradiar lesão a direito individual, não se há falar de lei em tese pois, não se constitui de um ato meramente normativo, por isso que agasalhado pelo *writ of mandamus*.

II — Tanto a EC de 1969, como a recém-promulgada Constituição, consagraram o postulado de a justa indenização não

sofrer restrição de qualquer natureza. Assim, nenhuma norma de menor positividade poderá, sob pena de malferir a Carta Magna, impor restrição, abstraindo, *in casu*, o percentual; do IPC de janeiro/89, acumulado no exercício.

III — Segurança concedida.”

Concedo a segurança.

#### EXTRATO DA MINUTA

MS nº 404 — DF — (Reg. nº 90.0004594-0) — Relator: Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira. Impetrante: Rio das Pedras Empreendimentos, Serviços e Participações Ltda. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura. Advogados: Drs. Iracema Santos Rodrigues e outros.

Decisão: A Seção, por unanimidade, deferiu o mandado de segurança (1ª Seção — 14-08-90).

Os Exmos. Srs. Ministros Vicente Cernicchiaro, Hélio Mosimann, Pedro Acioli, Américo Luz, Geraldo Sobral, Ilmar Galvão e José de Jesus votaram com o Exmo. Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro ARMANDO ROLLEMBERG.