— Mandado de Injunção. Legitimação para requerê-lo. Competência do STJ. Registro de entidade sindical. Constituição, art. 80, I. Instrução Normativa nº 05, de 15.02.90, da antiga Ministra do Trabalho, e Instrução Normativa nº 09 de 21.03.90, do atual Ministro do Trabalho e da Previdência Social. Precedentes do STJ sobre o assunto.

I — Tem legitimidade para requerer mandado de injunção o titular de direito constitucional que, em razão de omissão normativa, tenha o seu exercício inviabilizado.

II — Para requerer mandado de injunção, não é preciso que a pessoa jurídica tenha sido constituída há pelo menos um ano, pois o inciso LXX da Constituição refere-se ao mandado de segurança coletivo e não ao mandado de injunção.

III — Compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar mandado de injunção no caso de a omissão normativa ser atribuída a Ministro de Estado (Constituição, arts. 105, I, h e 102, I, q).

IV — No caso, o pedido apresenta a índole de segurança e não de injunção; de outra parte, não há mais omissão normativa da autoridade ministerial, finalmente, a haver omissão, é ela de natureza legal, o que exclui a competência desta Corte em tema de injunção.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mandado de Injunção nº 19
Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Instalações Telefônicas do Estado do Paraná
Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho
Relator: Sr. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

ACÓRDÃO

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

Decide a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, julgar extinto o processo, na forma do relatório e notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas como de lei.

Brasília, 10 de maio de 1990 (data de julgamento). — *Torreão Braz*, Presidente; *Antônio de Pádua Ribeiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Instalações Telefônicas do Estado do Paraná, por considerar-se prejudicado

pela não regulamentação de princípios constitucionais, querendo seja reconhecido o seu direito à plena existência e exercício das suas faculdades, requer a expedição de mandado de injunção (fl. 8) "ao Ministério do Trabalho, para que este conceda o código para recolhimento da contribuição sindical, bem como determine o crédito de 80% (oitenta por cento) do valor da contribuição sindical recolhida dos trabalhadores nas indústrias de instalações telefônicas do estado do Paraná, a favor do impetrante".

Diz, em suma, que a Constituição de 1988, no *caput* do seu art. 8º, estabeleceu o princípio da liberdade de organização sindical e, nos seus incisos, vedou expressamente a interferência ou intervenção estatal nos sindicatos. Com fundamento nos referidos textos constitucionais, os trabalhadores nas indústrias de instalações telefônicas do estado do Paraná fundaram o requerente, procedendo ao seu registro no Cartório de Registro de Títulos e Documentos — 4º Ofício — de Curitiba, em 20.12.88, arquivado sob nº 934 do Livro "A" das pessoas jurídicas. Para complementar os procedimentos de sua fundação, remeteu ofício à Delegacia Regional do Trabalho do Paraná, anexando a respectiva documentação comprobatória e pedindo o seu encaminhamento à Secretaria das Relações do Trabalho/MTb para fins de registro. Em 13.12.89, aquela Delegacia Regional, através do ofício nº 079/89, informou-lhe que "face à promulgação da nova Constituição em 5.10.88, encontrava-se na dependência de regulamentação, no tocante ao "órgão competente", para proceder os registros das entidades sindicais, conforme artigo 8º, inciso I, da Constituição". Por estar na "dependência de regulamentação", o Ministério do Trabalho (DRT/PR) não forneceu ao sindicato peticionário o código para recolhimento da contribuição sindical previsto na Portaria MTb 3.504, de 29.12.78. Inconformado com a decisão do Ministério do Trabalho, e mesmo sem o citado código, distribuiu as Guias de Recolhimento da Contribuição Sindical, previstas na Portaria MTb 3.570, de 4.10.77, às empresas, objetivando receber a contribuição sindical da categoria, descontada compulsoriamente sob os salários de março. Em março/abril de 1989, por força do inciso IV do art. 8º da Constituição e do art. 579 da CLT, os trabalhadores telefônicos que representa tiveram descontado um dia de trabalho, a título de contribuição sindical. Todavia, em razão da falta do código de recolhimento pertinente, nada recebeu da contribuição sindical a que tem direito. Como tentativa derradeira, tentou obter o citado código junto à Caixa Econômica Federal, agente arrecadador daquela contribuição, obtendo resposta negativa.

Após tecer considerações sobre o princípio da liberdade sindical, sustenta, à vista do art. 8º, inciso I, da Constituição e do art. 119 e parágrafo único da Lei nº 6.015, de 1973, que o funcionamento do sindicato independe da aprovação de qualquer autoridade, aduzindo que, ao se pôr no aguardo da regulamentação do "órgão competente", o Ministério do Trabalho não permitiu a operacionalização dos procedimentos que lhe possibilitariam receber a contribuição sindical a que faz jus, causando-lhe grave prejuízo.

Abordando a questão da contribuição sindical, afirma que a inteligência do *caput* do art. 8º e dos incisos I e IV da Constituição indica que permanecem vigentes os dispositivos que tratam da contribuição sindical, desde que não conflitantes com o princípio maior da liberdade de organização sindical e que o estado funciona agora como mero agente arrecadador da contribuição sindical, sendo obrigado a fornecer o aludido código aos sindicatos regularmente registrados no Registro das Pessoas Jurídicas, não fazendo jus à participação de 20% sobre o seu valor, por achar-se revogado o inciso IV do art. 589 da CLT.

Anexou à exordial os documentos de fls. 10-49.

Prestando informações, a Sra. Ministra do Trabalho encaminhou parecer da consultoria jurídica da sua pasta, em que, preliminar-

mente, alega não ter o requerente legitimidade ativa para requerer o mandado de injunção por estar em funcionamento a menos de um ano (Constituição, art. 5º, inciso LXV c/c inciso LXXI). Aduz, ainda, que a falta de regulamentação deve ser objeto de lei (Constituição, art. 22, inciso I), sendo esta Corte incompetente para conhecer do feito (Constituição, art. 102, I, *q*). No mérito, diz que o impetrante incorre em contradição ao dizer que o funcionamento do sindicato independe de aprovação de qualquer autoridade e insurge-se contra a indisposição da autoridade administrativa de registrá-lo no Ministério do Trabalho. Acrescenta que, do ponto de vista administrativo, a questão do registro das entidades sindicais não enseja mais dúvida, não sendo o órgão competente de que fala o dispositivo constitucional (art. 8º, I), pelo menos enquanto perdurar a omissão do legislador em editar lei ordinária ou complementar, como tem entendido a doutrina e jurisprudência que cita. Quanto à contribuição sindical, sustenta que remanescem as regras que comandam a sua fixação e recolhimento (arts. 578 e segs. da CLT), não havendo como prosperar a pretensão do impetrante de lhe ser repassado o percentual correspondente a 80% (oitenta por cento) daquela contribuição. Diz, ainda, que a contribuição reivindicada no pedido (art. 8º, IV, da Constituição), fixada que é pela assembléia sindical, independe da mais remota interferência do poder público para chegar aos cofres da entidade. Em conclusão, assevera que, quer pelas prejudiciais levantadas, seja pela refutação quanto ao mérito do pedido, nenhuma razão assiste ao impetrante para se valer do presente mandado de injunção.

O douto órgão do Ministério Público proferiu parecer assinado pelo Dr. José Roberto F. Santoro, aprovado pelo Dr. Paulo A. F. Solberger, digno Subprocurador-Geral, em que, após examinar amplamente as questões suscitadas, tem a seguinte conclusão (fl. 85):

"a) ilegitimidade passiva *ad causam*, em face de que, se ausência de norma há na espécie, sua regulamentação depende da vontade de outros, que não o impetrado;

b) não cabimento da injunção, eis que em determinados pleitos não há norma a ser regulamentada, e em outros, há norma regendo a espécie;

c) no mérito, é descabida a pretensão."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Relator): Preliminarmente, afasto a alegação de ilegitimidade ativa, suscitada nas informações, ao argumento de estar o requerente em funcionamento a menos de um ano. Com efeito, os incisos LXX e LXXI do art. 5º da Constituição referem-se a mandado de segurança coletivo e não a mandado de injunção.

A questão sobre a ilegitimidade passiva, argüida no parecer do douto órgão do Ministério Público, será solucionado no curso dos argumentos que, a seguir, passo a expor.

Diz o inciso LXXI do art. 5º da Constituição que:

"Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania."

De outra parte, estabelece o art. 105, I, *h*, daquela Lei Maior que compete a esta Corte processar e julgar originariamente:

"O mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal."

Esclarece, a sua vez, o art. 102, I, *q*, que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente:

"O mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora por atribuição do presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das mesas de uma das Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal."

Deduz-se dos textos transcritos que tem legitimidade para requerer mandado de injunção o titular de direito constitucional que, em razão de omissão normativa, tenha o seu exercício inviabilizado, sendo competente esta Corte para apreciá-lo no caso de a omissão normativa ser atribuída a Ministro de Estado.

Na espécie, o impetrante, por considerar-se prejudicado pela não regulamentação de princípios constitucionais, quer seja reconhecido o seu direito à plena existência e exercício das suas faculdades, requerendo a expedição de mandado de injunção "ao Ministério do Trabalho, para que este conceda o crédito de 80% (oitenta por cento) do valor da contribuição sindical recolhida dos trabalhadores nas indústrias de instalações telefônicas do estado do Paraná, a favor do impetrante".

Conforme se depreende do pedido, o feito apresenta o conteúdo de mandado de segurança e não de mandado de injunção.

A propósito, a Egrégia Primeira Seção, por maioria, decidiu dois mandados de segurança, concedendo parcialmente a ordem "para que o Ministro do Trabalho examine o pedido de registro da impetrante à luz dos elementos que lhe forem apresentados, e o defira ou indefira, com vista ao controle do atendimento do disposto no art. 8º, inciso II, da Constituição Federal". Trata-se dos Mandados de Segurança n.os 29-DF (Registro nº 89.72 838) e 190-DF (Registro nº 89.94 416), ambos julgados em 14.11.89, sendo Relator o eminente Ministro Miguel Ferrante, cujos acórdãos ficaram assim ementados:

"Mandado de segurança. Organização sindical. Registro de entidade sindical. Atribuição. Constituição Federal, art. 8º, itens I e II.

— A Constituição Federal erigiu como postulado a livre associação profissional e sindical, estabelecendo que a lei não pode 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. Persistência, no campo da legislação de regência, das regras legais anteriores que não discrepam da nova realidade constitucional, antes dão-lhe embasamento e operatividade. Atribuição residual do Ministério do Trabalho para promover o registro sindical, enquanto lei ordinária não vier dispor de outra forma. Atuação restrita, no caso, a verificação da observância ou não da ressalva constitucional que veda a existência de organização sindical da mesma categoria profissional em idêntica base territorial."

É bem verdade que, também por maioria, no dia 28.11.89, aquela egrégia Primeira Seção decidiu de forma diversa, segundo se depreende da ementa que encima o acórdão proferida no MS nº 18'-DF (Registro nº 89.0009384-3), Relator o ilustre Ministro Garcia Vieira:

"Constitucional. Registro de sindicato.

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.

Segurança denegada" (*DJ* 5.2.90).

De qualquer forma, caso se admita tenha caráter injuncional, o pedido não é mais cabível nesta Corte. Com efeito, em cumprimento ao decidido no MS 29-DF por esta Corte, a Sra. Ministra do Trabalho baixou a Instrução Normativa nº 05, de 15 de

fevereiro de 1990, que dispõe sobre o registro das entidades sindicais. Eis o seu texto:

"A Ministra de Estado do Trabalho, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo art. 87, II, da Constituição Federal, e

Considerando dar cumprimento a decisão do Mandado de Segurança nº 29-DF do egrégio Superior Tribunal de Justiça sobre registro de entidades sindicais que determinou ao Ministro do Trabalho: 'que examine o pedido de registro dos sindicatos que lhe forem submetidos e, à vista dos elementos apresentados, defira-os ou indefira-os, com vistas ao controle do atendimento do disposto no art. 8º, inciso II, da Constituição Federal', fica determinado o processamento dos pedidos das entidades sindicais para efeito do registro previsto no art. 8º, inciso I da Carta Magna e para tanto. Resolve:

I — O pedido de registro será instruído com:

a) requerimento dirigido à Ministra do Trabalho, especificando se a entidade já obteve registro em cartório e código junto à Caixa Econômica Federal para efeito do recolhimento da contribuição sindical;

b) ata da assembléia de constituição;

c) cópia dos estatutos;

d) declaração do requerente para o efeito do disposto no art. 8º, inciso II, da Constituição Federal, indicando a base territorial que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados.

II — O pedido deverá esclarecer se se trata de criação de sindicato ou, nos termos previstos pela CLT, art. 571, de desdobramento, de descentralização de categorias, de criação de categorias diferenciadas previstas no art. 511, § 3º, da CLT, ou de categorias de empresas industriais do tipo artesanal de acordo com o art. 574 do mesmo diploma legal.

III — Faculta-se aos sindicatos, que após a Constituição Federal de 1988 constituíram-se através de registro em Cartório de Pessoas Jurídicas ou Cartório de Títulos e Documentos, apresentarem seus pedidos para efeito de convalidação, que serão processadas nos termos desta instrução.

IV — Os pedidos de registro de entidade sindical protocolizados no Ministério do Trabalho, ou nos seus órgãos regionais, deverão ser processados de acordo com esta instrução normativa.

V — Sendo atribuição da Ministra do Trabalho tão-somente a concessão do registro de entidades sindicais em caráter provisório, até que lei disponha de outra forma, as controvérsias surgidas desse ato devem ser dirimidas entre os diretamente interessados pelo Poder Judiciário."

Instalado o novo governo e extinto o cargo de Ministro do Trabalho, o atual Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social baixou a Instrução Normativa nº 09, de 21 de março de 1990, revogado a anterior, nestes termos:

"O Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 87, inciso II, da Constituição Federal, e

Considerando a falta de regulamentação legal para efetuar o registro de que fala o art. 8º, inciso I, da Constituição Federal, bem como a ausência de expressa competência legal ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, criado pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990,

Considerando a extinção do cargo de Ministro do Trabalho, conforme art. 25 da Medida Provisória nº 150/90,

Resolve:

I — É criado, em caráter provisório, o Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras, no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, vinculado à Secretaria Nacional do Trabalho.

II — O pedido de arquivo deverá ser dirigido ao Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social mediante requerimento, competindo à entidade requerente satisfazer os requisitos constitucionais, especialmente:

a) apresentação de ata da assembléia de constituição;

b) cópia dos estatutos;

c) declaração do requerente para efeito do disposto no art. 8º, inciso II, da Constituição Federal, indicando a base territorial que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados;

d) esclarecimento se se trata de criação de sindicato novo ou, nos termos previstos pela CLT, art. 571, de desdobramento, de descentralização de categorias, de criação de categorias diferenciadas previstas no art. 511, § 3º, da CLT, ou de categorias de empresas industriais do tipo artesanal de acordo com o art. 574 do mesmo diploma legal;

e) apresentação de certidão do registro da criação da entidade, passada por cartório;

f) apresentação, se houver, do código junto à Caixa Econômica Federal.

III — A partir da publicação no *Diário Oficial da União — DOU* dos pedidos de arquivamento de entidades sindicais, terão os terceiros interessados o prazo de 7 (sete) dias para apresentarem impugnação perante a Secretaria Nacional do Trabalho/MTPS.

IV — Ficam submetidos a esta instrução normativa todos os registros expedidos pelo Ministério do Trabalho sob a égide da instrução normativa ora revogada.

V — Para fins de adequação dos registros realizados sob o comando da Instrução Normativa nº 05/90, a publicação da relação anexa abre prazo, conforme disposto no item III, para impugnação.

VI — As controvérsias surgidas pela ocorrência de impugnação devem ser dirimidas entre os diretamente interessados, pelo Poder Judiciário.

VII — Na ocorrência de impugnação, os autos do pedido serão entregues ao requerente, independentemente de translado, e, cópias aos impugnantes.

VIII — Esta Instrução Normativa entra em vigor nesta data, revogando a Instrução Normativa nº 05, de 15 de fevereiro de 1990."

Diante do exposto, verifica-se que a questão acerca do registro dos sindicatos, à vista da nova Constituição, é controvertida nesta Corte. De outra parte, foi com fundamento na falta de regulamentação legal, que a antiga Ministra do Trabalho baixou instrução normativa dispondo, em caráter provisório, sobre o registro das entidades sindicais e o atual Ministro do Trabalho e da Previdência Social baixou nova instrução criando, em caráter provisório, o Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras.

Em tal contexto, a esta altura, omissão normativa ministerial não pode ser admitida, o que enseja a prejudicialidade do presente feito. A entender-se que a hipótese é de omissão legal, então a injunção há de ser requerida no Supremo Tribunal e não nesta Corte.

Em suma, porque o pedido apresenta a índole de segurança e não de injunção; porque não há mais omissão normativa da autoridade ministerial; e, finalmente, porque, a haver omissão, é ela de natureza legal, o que exclui a competência desta Corte em tema de injunção, julgo extinto o processo e determino o arquivamento dos autos.

EXTRATO DA ATA

MI nº 19-DF (89.0008267-1) — Rel.: Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Impte.: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Instalações Telefônicas do Estado do Paraná. Adv.: Dr. Friedmann Anderson Wendpap e outros (Impte.). Impdo.: Ministro de Estado do Trabalho.

Decisão: a Corte Especial, por unanimidade, julgou extinto o processo (10.5.90 — Corte Especial).

Os Srs. Ministros Flaquer Scartezzini, Costa Lima, Geraldo Sobral, Costa Leite, Nilson Naves, Eduardo Ribeiro, Ilmar Galvão, Dias Trindade, José de Jesus, Assis Toledo, Edson Vidigal, Armando Rolemberg, José Dantas, William Patterson, Bueno de Souza, José Cândido e Pedro Acioli votaram com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Torreão Braz.