

Registro Sindical. Portaria 194 de 2008. Inconstitucionalidade explícita.

José Carlos Arouca*

1- Registro Sindical. Antecedentes.

As associações de classe são pessoas jurídicas de direito privado que se legitimam com o registro no órgão competente. Como estabelece o Código Civil no artigo 45: “Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro...”. O Código distinguiu associações e sociedades, sendo estas a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos¹.

A Lei Sindical de 1907, Decreto nº 1.637, já exigia o registro “no cartório de registro de hipotecas do distrito respectivo”. Mas a partir da Lei de 1931, Decreto nº 19.770, o Estado assumiu a tutela das associações sindicais, cuja existência ficava condicionada ao reconhecimento mediante registro no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado para administrar a questão social, até então, simples caso de polícia², controle que se manteve mesmo na breve experiência pluralista do Decreto nº 24.694³. Mas foi no Estado Novo com o Decreto-Lei nº 1.402 de 1939 que

* Advogado, desembargador aposentado do TRT da 2ª Região, membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho, do Instituto dos Advogados do Brasil e do Instituto de Direito Social Cesarino Júnior.

¹ Art. 53: Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

² Art. 2.º Constituídos os sindicatos de acordo com o art. 1.º exige-se ainda, para serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e adquirirem assim, personalidade jurídica, tenham aprovados pelo ministro os seus estatutos, acompanhados de cópia autêntica da ata de instalação e de uma relação do número de sócios, com os respectivos nomes, profissão, idade, estado civil, nacionalidade residência e lugares ou empresas onde exercerem a sua atividade profissional.

§ 1.º Dos estatutos devem expressamente constar: os fins da associação; o processo destas atribuições e os motivos de perda do mandato dos seus diretores; os direitos e deveres dos sócios de dissolver a associação; as condições em que esta se extinguirá, além de outras normas de funcionamento.

§ 2.º As alterações introduzidas nos estatutos não vigorarão enquanto não forem aprovadas pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

³ Art. 8.º O pedido de reconhecimento de qualquer sindicato deverá ser acompanhado de cópia da ata da instalação, da relação copiada do livro de registro dos associados, e dos respectivos estatutos, autenticadas todos pela mesa que houver presidido a sessão de instalação. § 1.º Os estatutos deverão estabelecer: a) a sede e os fins do sindicato; b) as condições para admissão, exclusão e readmissão de sócios; c) os direitos e deveres dos

o registro assumiu importância decisiva para transformar as associações sindicais em aparelhos do sistema corporativista como órgãos de colaboração com o Estado⁴. Oliveira Vianna seu ideólogo resumiu na ciranda histórica o grau de subordinação que assumiam: “Com a instituição deste registro, toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se extinguirão”⁵. A Consolidação das Leis do Trabalho de Vargas incorporou à legislação sindical de tutela repressiva o registro com significado de reconhecimento ou credenciamento que assegurava o controle estatal⁶. O sistema passou incólume pela democracia relativa de 1946 e pela ditadura feroz de 1964, mantendo-se até a Constituição democrática de 1988, cidadã como apelido de batismo.

A associação comum foi tratada no artigo 5º, incisos XVII a XXI e a sindical com disciplinação própria no artigo 8º, a primeira voltada para a representação dos associados e defesa de seus direitos e interesses, mas, ainda assim, quando por eles expressamente autorizada, a segunda investida de prerrogativa/dever para a defesa também de direitos e interesses, tanto individuais como coletivos, mas da categoria, entendida como a coletividade dos trabalhadores, independentemente de filiação⁷.

2- Registro no órgão competente

associados; d) o processo de escolha, as atribuições e os casos de perda de mandato dos administradores; e) as condições em que deverá extinguir-se o sindicato; f) o processo da substituição provisória dos administradores destituídos; g) o modo de constituição e administração do patrimônio social e o destino que lhe será dado, em caso de dissolução do sindicato. § 2.º Os estatutos só entrarão em vigor, depois de aprovados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

⁴ Art. 2.º Constituídos os sindicatos de acordo com o art. 1.º exige-se ainda, para serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e adquirirem assim, personalidade jurídica, tenham aprovados pelo ministro os seus estatutos, acompanhados de cópia autêntica da ata de instalação e de uma relação do número de sócios, com os respectivos nomes, profissão, idade, estado civil, nacionalidade residência e lugares ou empresas onde exerceram a sua atividade profissional. § 1.º Dos estatutos devem expressamente constar: os fins da associação; o processo da estas atribuições e os motivos de perda do mandato dos seus diretores; os direitos e deveres dos sócios se dissolver a associação; as condições em que esta se extinguirá, além de outras normas de funcionamento. § 2.º As alterações introduzidas nos estatutos não vigorarão enquanto não forem aprovadas pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁵ Problemas de Direito Sindical, Max Limonad, Rio de Janeiro, 1943, pág. 209.

⁶ XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

⁷ ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

A Constituição deu à organização sindical importância e destaque, conjugando autonomia com unicidade, ressalvado apenas, como já destacado, o registro no órgão competente: “É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”.

Acendeu-se longa disputa à propósito da identificação de quem teria competência: cartório civil como qualquer associação comum ou Ministério do Trabalho, até que o Supremo Tribunal Federal reconheceu este como tal, só porque era ainda o guardião do arquivo das entidades sindicais, herança da “velha” CLT. Porém ressaltou que o registro não seria mais do que ato cartorário, vinculado à preservação da unicidade sindical, e provisório, até que a lei ordinária determinasse o definitivo, que tanto poderia confirmar o primeiro como atribuí-lo aos cartórios civis: “recepção em termos, da competência do Ministério do Trabalho, sem prejuízo da possibilidade de a lei vir a criar regime diverso. 1. O que é inerente à nova concepção constitucional positiva de liberdade sindical e, não a inexistência de registro público, o qual é reclamado, no sistema brasileiro, para o aperfeiçoamento da constituição de toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado - mas, a teor do art. 8, I, do texto fundamental, “que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato”: o decisivo, para que se resguarдем as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, e, pois, que se trate efetivamente de simples registro - **ato vinculado, subordinado apenas a verificação de pressupostos legais -, e não de autorização ou de reconhecimento discricionários**. 2. A diferença entre o novo sistema, de simples registro, em relação ao antigo, de outorga discricionária do reconhecimento sindical não resulta de caber o registro dos sindicatos ao Ministério do Trabalho ou a outro ofício de registro público. 3. Ao registro das entidades sindicais inere a função de garantia da imposição de unicidade - esta, sim, a mais importante das limitações constitucionais ao princípio da liberdade sindical 4. **A função de salvaguarda da unicidade sindical induz a sediar, “si et in quantum”, a competência para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho, detentor do acervo das informações imprescindíveis ao seu desempenho”** (nossos os destaques) ⁸.

A polêmica, porém, não se apaziguou, pelo menos no âmbito do próprio Ministério. Num primeiro momento a Instrução Normativa nº 5, de

⁸ MI 144/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DO 28.5.93, pág. 10.381.

fevereiro de 1990, da Ministra Dorothea Werneck, no Governo José Sarney assumiu o registro expedindo verdadeiras “cartas-patentes” de reconhecimento, nos moldes das antigas “cartas-sindicais”⁹; nas subseqüentes, nº 9, de março e nº 1 de agosto, ambas de 1990, do Ministro Antonio Rogério Magri, tempos de Fernando Collor de Mello optou-se pelo cartório civil¹⁰. Seguiu-se a Instrução nº 3, de agosto de 1994 do Ministro Marcelo Pimentel, já no apagar das luzes do governo Itamar Franco que restabeleceu a competência do Ministério do Trabalho¹¹.

⁹ 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 de 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 CF, indicando a base territorial que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados; (...) III – faculta-se aos sindicatos que após a Constituição Federal de 1988, constituíram-se através de registro em Cartório de Títulos e Documentos, apresentarem seus pedidos de convalidação, que serão processados nos termos desta Instrução.

¹⁰ II o pedido de arquivo deverá ser dirigido ao Ministro 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 diploma legal; e) apresentação de certidão do registro da criação da entidade, passada por cartório (Instrução nº 9).

Art. 1º. A entidade sindical interessada em ser incluída no Arquivo das Entidades Sindicais Brasileiras – AESB, deverá dirigir requerimento neste sentido ao Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social, indicando a categoria que pretenda representar e os municípios que comporão sua respectiva base territorial.

Art. 2º. O requerimento será instruído com os seguintes documentos autênticos, sob pena de indeferimento: (...) d) comprovante fornecido pelo respectivo cartório, de que o estatuto social ou sua alteração foram inscritos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

O parágrafo único do artigo 4º deixou às claras a absoluta inutilidade do registro ministerial: “A inclusão da entidade sindical no AESB não constitui ato concessivo de personalidade jurídica, ou de caráter homologatório, nem se destina a conferir ao requerente legitimidade para representar a categoria. É ato meramente cadastral, para o fim de tornar pública a existência da entidade e servir como fonte unificada de dados a que os interessados poderão recorrer como elemento documental para dirimir suas controvérsias, por si mesmas ou junto ao Poder Judiciário (Instrução nº 1).

Antonio Rogério Magri presidiu o Sindicato dos Eletricitários de São Paulo e depois a Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT.

¹¹ Art. 1º. Compete ao Ministro de Estado do Trabalho decidir sobre o registro de sindicatos e das correspondentes federações e confederações, na conformidade do que dispõem a Constituição Federal e as leis vigentes, vedada qualquer alteração dos respectivos estatutos.

A Portaria n° 243 de 4 de maio de 2000, assinada pelo Ministro Paulo Paiva do governo Fernando Henrique Cardoso manteve o rumo dado pelo Supremo Tribunal Federal reputando o registro como ato meramente formal e admitindo a impugnação por iniciativa de entidade legitimada pela representação da mesma categoria em idêntica base territorial, afastando a ingerência das confederações, que antes eram chamadas a opinar. Assim a impugnação só seria acolhida quando transgredida a estrutura de representação unitária¹².

3- A Portaria 186 de 2008. O Ministério do Trabalho legislando.

O propósito de legislar e reescrever o Direito Sindical marcou o Ministério do Trabalho a partir de seu titular Ricardo Berzoini (PT-SP) que presidiu o Sindicato dos Bancários de São Paulo; primeiro quis regulamentar o inciso IV do art. 8° da Constituição, ditando regras sobre contribuições de custeio, no que foi impedido pelo Supremo Tribunal Federal¹³; depois restabeleceu o controle perdido da organização sindical, através do cadastramento compulsório, cheirando mais a credenciamento¹⁴.

O Ministro Carlos Lupi (PDT-RJ) seguiu os passos de seu antecessor e criou o Sistema Mediador para o registro dos acordos e convenções coletivas de trabalho, retrocedendo aos tempos que antecederam o Decreto-Lei n° 229 de 1967, da ditadura militar, para disfarçadamente “homologar” os instrumentos ajustados através de suposta livre negociação coletiva, a cargo dos chamados “analistas ministeriais”¹⁵.

O Ministério do Trabalho afrontou mais de uma vez o dever de respeito ao princípio da legalidade, a ponto de reconhecer confederações

¹² Art. 1º. O pedido de registro sindical, dirigido ao Ministro de Estado do trabalho e Emprego (...)

A Portaria não ofereceu dificuldades para os Ministros Jacques Wagner e Luiz Marinho do PT, mas não foi entendida ou aplicada quando ocupado por Ricardo Berzoini que repetidas vezes passou por cima de mandamento constitucional, a pretexto de prestigiar a liberdade sindical, entendida como abertura para a pluralidade de representação.

¹³ Portaria 160 de abril de 2004, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3.206-DF, rel. Min. Marco Aurélio, de abril de 2005).

¹⁴ Portaria n° 197 de 18 de abril de 2005.

¹⁵ Portaria n° 6 de 6.8.2007.

Suposta por desamparada, vinculada à data-base, intervenção da Justiça do Trabalho, limitação do direito de greve, falta de punição para práticas anti-sindicais.

paralelas num sistema pluralista¹⁶. Aliás, o tardio reconhecimento das centrais, tentado inicialmente com medida provisória, depois com a Lei nº 11.648, de março de 2008, escancaradamente adotou a pluralidade.

Alianças partidárias costuradas para assegurar maioria no Congresso e priorização de projetos de interesse do Poder Executivo provocaram a transferência do ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e da CUT, Luiz Marinho (PT-SP), para a pasta da Previdência Social, abrindo espaço para o PDT ocupar o Ministério do Trabalho e Emprego, que ficou com seu presidente nacional Carlos Lupi, que levou para a Secretaria de Relações do Trabalho Luiz Antonio de Medeiros (PR-SP), por sua vez ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e da Força Sindical. Nesta linha não podia mesmo conformar-se com a Portaria de nº 243 do governo anterior e não deixou por menos, fez a sua, que tomou o número 186, divulgada no dia 14 de abril.

A Portaria desdobra-se em seis capítulos destacando-se o papel dado aos “analistas ministeriais”, a aplicação do processo administrativo, a autocomposição, a pluralidade das entidades de grau superior.

4- A Portaria nº 186 e a autonomia sindical

No tempo da Instrução Normativa nº 1 do Ministro Magri foi criado o Arquivo das Entidades Sindicais Brasileiras – AESB, transformado em Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES com a Instrução nº 3 de 1994, mantido pela Portaria 186.

O requerimento para o registro, informatizado, deve compactar-se no modelo eletrônico disponibilizado na Internet, protocolado com a documentação exigida na Superintendência Regional do Trabalho (antiga Delegacia Regional). Assim, em nome da modernidade e da velocidade que se exige para chegar à administração pública, faltará espaço para a fundamentação do pedido.

Já aí se sente a notável confusão ministerial. O estatuto deve, antes, ser registrado no cartório civil, o que exigirá a observância dos dispositivos pertinentes do Código Civil, mais comprovante de endereço e certidão do

¹⁶ CF. art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Podres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...”. A transgressão já se operara no setor metalúrgico, com duas confederações, uma dos filiados da CUT, outra da Força Sindical.

Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, do Ministério da Fazenda¹⁷. Após, o processo irá para a Secretaria de Relações do Trabalho para a “conferência” dos documentos e em seguida para a Coordenação Geral de Registro Sindical para análise¹⁸.

Caberá ao Secretário de Relações do Trabalho negar o registro, determinando o arquivamento do pedido, conforme a redação do artigo 5º, quando: a) não existir a categoria que se pretende representar; b) for ofendido o sistema de unicidade sindical; c) a associação criada englobar a

¹⁷ Art. 2º. Para a solicitação de registro, a entidade sindical deverá acessar o Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES, disponível no endereço eletrônico www.mte.gov.br, e seguir as instruções ali constantes para a emissão do formulário de pedido de registro. § 1º. Após a transmissão dos dados e conformação do envio eletrônico do pedido, o interessado deverá protocolizar a formação de processo administrativo, unicamente na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego – SRTE da unidade da Federação onde se localiza a sede da entidade sindical, sendo vedada a remessa via postal, os seguintes documentos: I- requerimento original gerado pelo Sistema, assinado pelo representante legal da entidade; II- edital de convocação dos membros da categoria para uma assembléia geral de fundação ou ratificação de fundação da entidade, do qual conste a indicação nominal de todos os municípios, estados e categorias pretendidas, publicado, simultaneamente, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação diária na base territorial, com antecedência mínima de dez dias da realização da assembléia para as entidades com base municipal, intermunicipal ou estadual e de trinta dias para as entidades com base interestadual ou nacional; III- ata da assembléia-geral de fundação da entidade e eleição, apuração e posse da diretoria, com a indicação do nome completo e número do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF dos representantes legais da entidade requerente, acompanhada de lista contendo o nome completo e assinatura dos presentes; IV- estatuto social, aprovado em assembléia-geral e registrado em cartório, que deverá conter os elementos identificadores da representação pretendida, em especial a categoria ou categorias representadas e a base territorial; V- comprovante original de pagamento da Guia de Recolhimento da União – GRU, relativo ao custo das publicações no Diário Oficial da União, conforme indicado em portaria ministerial, devendo-se utilizar as seguintes referências: UG 380918, Gestão 00001 e Código de recolhimento 68888-6, referência 380918000013947; VI- certidão de inscrição do solicitante no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, com natureza jurídica específica; e VII- comprovante de endereço em nome da entidade”

¹⁸ Art. 2º. (...) § 2º. O processo será encaminhado preliminarmente à Seção de Relações do Trabalho da SRTE, para efetuar a conferência dos documentos que acompanham o pedido de registro sindical e encaminhá-lo, por meio de despacho, à Coordenação-Geral de Registro Sindical da Secretaria de Relações do Trabalho – CGRS para fins de análise, isto é, verificação da existência da categoria e de coincidência com sua representação na mesma base territorial por entidade pré existente

Art. 4º. Os pedidos de registro sindical ou de alteração estatutária serão analisados na CGRS, que verificará se os representados constituem categoria, nos termos da Lei, bem como a existência, no CNES, de outras entidades sindicais representantes da mesma categoria, na mesma base territorial da entidade requerente”

cidade sede de sindicato já registrado; d) o pedido desatender a forma imposta; e) a documentação apresentada for insuficiente¹⁹.

Flagrante a primeira inconstitucionalidade por ofensa à autonomia sindical.

Antes de mais nada, categoria, se profissional, posta no vazio é apenas o conjunto de trabalhadores que se ativam numa mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares, a teor do regramento traçado no § 2º do art. 511 da CLT: “A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional”. Se econômica é a união de empresas que empreendem a mesma atividade ou atividades similares, como se extrai do § 1º do dispositivo: “A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica”.

Não comporta polêmica a extinção do enquadramento prévio das categorias e assim do quadro de atividades e profissões referido no artigo 577 da CLT e elencado no seu Anexo II, bem como da Comissão tripartite constituída no âmbito do Ministério do Trabalho incumbida de resolver as disputas de representação.

Nem o Fórum Nacional do Trabalho resolveu o dilema que lhe foi posto, deixando vago o substitutivo para categoria, que ficou como ramo, parte de setor, que por sua vez substituíra os grupos do antigo sistema de enquadramento. Na discussão cogitou-se da adoção de grandes planos: indústria, comércio, transporte, serviços, educação e cultura, agricultura e pecuária, trabalho autônomo, profissões liberais, porém o Anteprojeto

¹⁹ O pedido será arquivado pelo Secretário de Relações do Trabalho, com base em análise fundamentada da CGRS, nos seguintes casos: I- não caracterização de categoria econômica ou profissional para fins de organização sindical, nos termos da legislação pertinente; II- insuficiência ou irregularidade dos documentos apresentados, na forma dos arts. 2º, 3º e 22; III- coincidência total de categoria e base territorial do sindicato postulante com sindicato registrado no CNES; IV- quando a base territorial requerida englobar o local da sede de sindicato, registrado no CNES, representante de idêntica categoria; e V- quando o pedido for protocolizado em desconformidade com o § 1º do art. 2º. § 1º. Nos pedidos de registro e de alteração estatutária de federações e confederações, será motivo de arquivamento, ainda, a falta de preenchimento dos requisitos previstos no Capítulo IV desta Portaria. § 2º. A análise de que trata o inciso I deste artigo deverá identificar todos os elementos exigidos por Lei para a caracterização de categoria econômica, profissional ou específica.

omitiu-se, deixando para o Ministro do Trabalho e Emprego defini-los, mediante proposta de iniciativa do Conselho Nacional de Relações do Trabalho²⁰.

Bem avaliado o inciso II do artigo 8º da Constituição, possível concluir que cabe aos trabalhadores interessados a determinação da base territorial de suas associações sindicais, num sistema de autonomia e liberdade sindical, e assim, também, e com muito mais razão, a definição da própria organização de classe, portanto do grupo que irá se unir em um sindicato²¹.

O Anteprojeto de Lei Sindical saído do Fórum a partir do Relatório Final consensuado pelos atores do tripartismo, Estado, trabalhadores e empregadores, estruturou a organização sindical com base na atividade principal da empresa, negando a sindicalização por profissão. O artigo 8º da Constituição, no inciso II, já veda a formação de sindicatos no âmbito das empresas, posto que a área geográfica mínima é municipal.

Concluindo, a atribuição dada ao Ministério do Trabalho para com apoio na avaliação dos “analistas” afirmar ou negar a existência de uma categoria fere não só a autonomia sindical duramente conquistada mas também o princípio da legalidade, garantia fundamental inscrita no inciso II do artigo 5º da Constituição.

É ver o abusivo § 2º do artigo 5º da Portaria: “A análise de que trata o inciso I deste artigo deverá identificar todos os elementos exigidos por lei para caracterização de categoria econômica, profissional ou específica”.

Enfim, a aplicação da Portaria deixa a evidência que se ressuscitam dispositivos da CLT que se acreditava definitivamente sepultados, que usurpavam dos trabalhadores o direito à livre organização sindical, atribuindo ao Ministro do Trabalho o reconhecimento das associações que poderiam assumir as prerrogativas de representação²².

²⁰ Anteprojeto, art. 9º, § 1º. Reforma Sindical, publicação do Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2004.

²¹ CF. Art. 8º, II: é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

²² Art. 515. As associações profissionais deverão satisfazer os seguintes requisitos para serem reconhecidas como sindicatos...

Parágrafo único. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá, excepcionalmente, reconhecer como sindicato a associação cujo número de associados seja inferior ao terço a que se refere a alínea “a”.

5- A Portaria 186 e o processo administrativo

Desde 1988 foram seis portarias disciplinando o registro sindical. Nenhuma avançou tanto quanto à última, submetendo o registro a processo administrativo regulado pela Lei nº 9.784 de 1999.

Já no artigo 1º a Portaria refere-se a procedimentos administrativos, e no § 1º à formação de processo. No artigo 8º tratando do arquivamento da impugnação reporta-se ao Capítulo XV que cuida do recurso administrativo e da revisão. Em outras palavras, recurso sem efeito suspensivo em face de razões de legalidade e de mérito no prazo de dez dias a contar da ciência ou divulgação oficial da decisão, dirigido à autoridade que a proferiu – o Secretário de Relações do Trabalho – para a autoridade superior – o Ministro do Trabalho, facultando a reconsideração do ato no quinquídio e decidido dentro de trinta dias²³.

Art. 518. O pedido do reconhecimento será dirigido ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio instruído com exemplar ou cópia autenticada dos estatutos da associação.

Art. 519. A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, constituindo elementos para essa apreciação entre outros: a) número de associados; b) os serviços sociais fundados e mantidos; c) o valor do patrimônio.

Art. 520. Reconhecida como sindicato a associação profissional, ser-lhe-á expedida a carta de reconhecimento, assinada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a representação econômica ou profissional conferida e mencionada a base territorial outorgada. Parágrafo único. O reconhecimento investe a associação nas prerrogativas do art. 513 e obriga aos deveres do art. 514, cujo inadimplemento a sujeitará às sanções desta lei.

Art. 558. São obrigadas ao registro todas as associações profissionais constituídas por atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, de acordo com o art. 511 e na conformidade do Quadro de Atividades e Profissões a que alude o Capítulo II deste Título. As associações profissionais registradas nos termos deste artigo poderão representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses individuais dos associados relativos à sua atividade ou profissão, sendo-lhes também extensivas as prerrogativas contidas na alínea *d* e no parágrafo único do art. 513.

§ 1º. O registro a que se refere o presente artigo competirá às Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social ou às repartições autorizadas em virtude da lei.

§ 2º. O registro das associações far-se-á mediante requerimento, acompanhado da cópia autêntica dos estatutos e da declaração do número de associados, do patrimônio e dos serviços sociais organizados.

§ 3º. As alterações dos estatutos das associações profissionais não entrarão em vigor sem aprovação da autoridade que houver concedido o respectivo registro.

²³ Lei nº 9.784 de 1999.

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

Outra vez configura-se o vício de inconstitucionalidade, pois o processo administrativo comporta decisão e recurso, de modo que deixa de ser ato formal, para exigir julgamento não só de forma mas também de mérito, como, aliás, está escrito no art. 56.

Retomando a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao inciso I do artigo 8º da Constituição, a competência do Ministério do Trabalho restringe-se à verificação da observância da unicidade sindical.

6- A Portaria 186 e a pluralidade de federações e confederações

Como já mencionado, a organização sindical foi estruturada combinando-se autonomia com unicidade em todos os níveis como expressa o inciso II do artigo 8º da Constituição. A Lei nº 11.648 reconheceu as centrais num regime de pluralidade a partir da idéia de que não compunha o sistema confederativo já que não representava categorias.

A leitura do texto constitucional conduz à conclusão de o sistema ter como base a organização de categorias em todos os níveis, portanto vertical e horizontal; vertical constituído pelo sindicato na base e a confederação no vértice, mais a federação ao meio, no caso categorias básicas (representação sindical) coordenadas por grupos (representação federativa) e unificadas em planos (representação confederativa); horizontal formada por multiplicidade de categorias sem vinculação necessária a uma determinada atividade econômica, agrupadas em uniões municipais, regionais, estaduais e interestaduais e nacional.

Os níveis da organização sindical nacional são apenas estes.

§ 1º. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Art. 57. O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º. Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

O sindicato profissional é a organização de trabalhadores, pessoas físicas, enquanto a federação congrega sindicatos e a confederação federações, pessoas jurídicas, como as centrais.

A Portaria rompendo ilegalmente com o comando constitucional, afrontando a função primordial do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe dar a exata interpretação dos textos constitucionais segundo o art. 93, inciso XI, ousou implantar a pluralidade nos níveis superiores da organização sindical, assim dispondo o artigo 21: “A filiação de uma entidade de grau inferior a mais de uma entidade de grau superior não poderá ser considerada para fins de composição do número mínimo previsto em lei para a criação ou manutenção de uma federação ou confederação.”

Salta a evidência que a Portaria atende ao empenho da CUT e da Força Sindical em assumir a direção da organização sindical, como ajustaram no Fórum Nacional do Trabalho com o incentivo do governo federal²⁴. O propósito claro é seguir o modelo do sindicalismo orgânico da CUT, a partir das centrais e não das bases, com ramificações para baixo e criação de instâncias próprias desde sindicatos até federações.

A Portaria, obra isolada de um segmento do Poder Executivo se sobrepõe não só a lei, ferindo o art. 516 da CLT e ofendendo dolosamente a Constituição Federal, vale dizer, uma ou algumas cabeças atropelam os Constituintes que representavam o povo brasileiro²⁵.

De tal modo, exemplificando, o grupo profissional da construção civil no Estado de São Paulo, organizado em mais de sessenta sindicatos, poderá ser coordenado por até doze federações e somando as atuais mais de vinte no país possível será a criação de até seis confederações²⁶.

²⁴ Objetivos da nova legislação: (...) 2.2.- Fortalecer as Centrais Sindicais e as Confederações de Empregadores como entidades nacionais e órgãos de direção da estrutura sindical de trabalhadores e de empregadores, respectivamente (Relatório Final, Ministério do Trabalho e Emprego, DF, 2004, pág. 23).

²⁵ Não será reconhecido mais de um sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional ou profissão liberal, em uma dada base territorial.

²⁶ Defendemos a unicidade nas bases e a mais ampla pluralidade nas instâncias superiores porque negativa para nós é a dispersão dos trabalhadores não por vontade própria mas pela motivação ideológica, político-partidária, religiosa e mesmo por ação do Estado e do patronato. Neste passo seguimos a proclamação de Marx: “Trabalhadores de todos os países, uni-vos”. O ideal seria uma central única mas a realidade mostrou desde os tempos do CGT em confronto com as centrais artificiais do centro e da direita, MSD, MRS, Redestral, UST, o caminho a ser seguido, de livre organização dos sindicatos de base nas instâncias superiores verticalizadas ou horizontais. Mas para tanto há que ser respeitado o princípio da legalidade e modificado

A federação, na redação do § 3º do art. 543 da CLT apenas coordena a atuação dos sindicatos filiados, sem possuir poder de representação; a falta de previsão legal possível admitir que as confederações por sua vez coordenam nas mesmas condições as atividades das federações filiadas, sem representá-las, formando assim uma corrente a partir das bases sindicais.

A Portaria escancaradamente se traveste de lei.

Dando por recepcionados pela Constituição os artigos 534 e 535 da CLT, a federação continuará tendo base territorial mínima de âmbito estadual e a confederação será sempre nacional. Fica mantido o primeiro no todo, inclusive seu § 1º: “É facultado aos sindicatos, quando em número não inferior a 5, desde que representem a maioria absoluta de um grupo de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas, organizar-se em federação. § 1º. Se já existir federação no grupo de atividades e profissões em que deva ser constituída a nova entidade, a criação desta não poderá reduzir a menos que 5 (cinco) o número de sindicatos que àquela devam continuar filiados”. Claro que pelo menos o § 2º foi derogado por aplicação do princípio da autonomia que não concede ao Ministro do Trabalho poderes para autorizar a constituição de federações interestaduais e nacionais. Supondo assim uma federação dos trabalhadores da indústria da construção e do mobiliário, formada conforme o antigo quadro de atividades e profissões (3º grupo do plano da Confederação Nacional nas Indústrias que juntava categorias distantes como trabalhadores da construção propriamente dita e da indústria de móveis e de vassouras) não será permitido aos sindicatos representativos do primeiro grupo dissociarem-se para fundar uma federação própria, caso a preexistente fique com menos de cinco filiados. Assim mais uma vez a Portaria assumiu natureza de lei para escrever o artigo 20 e seu § 3º: “Para pleitear registro no CNES, as federações e confederações deverão organizar-se na forma dos arts. 534 e 535 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 e das leis específicas. § 3º. O requisito do número mínimo de filiados para a constituição de entidades de grau superior previsto na CLT deverá ser mantido pela entidade respectiva”. E ressaltou no § 4º: “A inobservância do § 3º deste artigo importará na suspensão do registro da entidade sindical de grau superior até que seja suprida a exigência legal, garantida à entidade atingida pela

restrição manifestação prévia, no prazo de dez dias, contado da intimação realizada para essa finalidade”.

Ora, a medida fere frontalmente a garantia dada pelo inciso XIX do artigo 5º da Constituição: “as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado”.

7. A Portaria nº 186 e o direito da coletividade

O sindicato constitui o grupo profissional organizado com base na profissão, mas entendida no seu sentido mais amplo, como ativação no mesmo setor econômico. Assim, qualquer que seja o nível trata-se, obviamente da coletividade que se organiza, sem diferenciação hierárquica, funcional ou salarial para a defesa de seus direitos individuais e interesses coletivos.

Com a autonomia a designação categoria estigmatizada como corporativista/fascista transmudou-se, passando a significar grupo organizado, classe.

Como qualquer associação elege-se uma direção administrativa, investindo um dos dirigentes de poder de representação. Todavia, o órgão supremo e soberano é a assembléia geral que elege a administração, aprova o plano de ação e a prestação de contas, com poder, inclusive para destituir os eleitos.

Retomando o inciso II do artigo 8º da Constituição sabe-se que os trabalhadores ou empregadores interessados definem a base de sua representação sindical e por decorrência lógica a própria representação.

A assembléia geral aprova os interesses coletivos a serem negociados com vistas a celebração de acordo ou convenção coletiva (CLT art. 612) e a decretação da greve para sua defesa (CF art. 9º). Logo a assembléia é a expressão da vontade coletiva.

Desconhecendo esta realidade insuperável a Portaria instituiu a autocomposição para os pedidos de registro quando admitidas as impugnações através do Secretário de Relações do Trabalho ou da Superintendência Regional do Trabalho.

Na reunião designada com antecedência de quinze dias o procedimento será iniciado com a manifestação das partes sobre as bases de

uma possível conciliação, lavrando-se ata assinada pelas partes investidas com poder de decisão, consignando-se o resultado da tentativa de acordo e se for o caso as eventuais ausências atestadas pelos demais presentes. O acordo acertado fundamentará a concessão do registro ou a alteração estatutária que tenha ampliado a representação ou a base territorial, isto depois de instrumentalizado no estatuto e registrado em cartório. Do contrário, o pedido ficará sobrestado até que o conflito seja resolvido judicialmente, de forma amistosa ou não²⁷.

²⁷ Art. 11. A CGRS deverá informar ao Secretário de Relações do Trabalho as impugnações não arquivadas, na forma do Art. 10, para notificação das partes com vistas à autocomposição.

Art. 12. Serão objeto do procedimento previsto nesta Seção: I- os pedidos de registro impugnados, cujas impugnações não tenham sido arquivadas nos termos do art. 10; e II- os casos previstos no inciso II do art. 7º.

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

§ 1º. O Secretário de Relações do Trabalho ou o servidor por ele designado iniciará o procedimento previsto no caput deste artigo, convidando as partes para se pronunciarem sobre as bases de uma possível conciliação.

§ 2º. Será lavrada ata circunstanciada da reunião, assinada por todos os presentes com poder de decisão, da qual conste o resultado da tentativa de acordo.

§ 3º. As ausências serão consignadas pelo servidor responsável pelo procedimento e atestadas pelos demais presentes à reunião.

§ 4º. O acordo entre as partes fundamentará a concessão do registro ou da alteração estatutária pleiteada, que será concedido após a apresentação de cópia do estatuto social das entidades, registrado em cartório, com as modificações decorrentes do acordo, cujos termos serão anotados no registro de todas as entidades envolvidas no CNES, na forma do Capítulo V.

§ 5º. Não havendo acordo entre as partes, o pedido ficará sobrestado até que a Secretaria de Relações do Trabalho seja notificada do inteiro teor de acordo judicial ou extrajudicial ou decisão judicial que decida a controvérsia.

§ 6º. Considerar-se-á dirimido o conflito quando a entidade impugnada retirar, de seu estatuto, o objeto da controvérsia claramente definido, conforme disposto no inciso I do art. 9º.

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

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

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

§ 10. As reuniões de que trata este artigo serão públicas, devendo a pauta respectiva ser publicada em local visível, acessível aos interessados, com antecedência mínima de cinco dias da data da sua realização.

Bem se o interesse de se organizar em sindicato é da coletividade interessada, fora de dúvida que o acordo não terá validade pela vontade de dois ou mais “representantes legais das entidades impugnantes ou impugnadas”, ainda que tenham poder de decisão, pois este será sempre da assembléia que não poderá deliberar em abstrato, mas somente em face de uma proposta concreta.

A inconstitucionalidade da Portaria, por certo, manterá aceso o conflito de interesses, conduzindo à sua anulação judicial.

8- A Portaria 186 e o devido processo legal

Se o registro não é um ato meramente cartorário e vinculado, mas objeto de um processo administrativo, compreendendo contraditório, instrução e decisão, interessa saber da legalidade da medida extrema de extinção determinada pela revelia.

Quando o pedido de registro for contrariado por impugnação acolhida, abre-se espaço para a autocomposição com a notificação das partes envolvidas no conflito para comparecimento à reunião a ser realizada no âmbito da Secretaria de Relações do Trabalho ou na Superintendência Regional da sede do impugnado.

Só que se o impugnado não comparecer será arquivado o pedido de registro; não comparecendo o impugnante, a impugnação, e havendo mais de um, serão arquivadas as formuladas pelos revéis²⁸.

No entanto, a Lei nº 9.784, no artigo 27 é precisa ao afirmar que “o desentendimento da intimação (para comparecer à reunião ou audiência de conciliação) não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado”, pois valerá acima de tudo o princípio da legalidade, tal como exige o artigo 2º da lei: Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo

²⁸ § 7º. O pedido de registro será arquivado se a entidade impugnada, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo. § 8º. Será arquivada a impugnação e concedido o registro sindical ou de alteração estatutária se a única entidade impugnante, devidamente notificada, não comparecer à reunião prevista neste artigo. § 9º. Havendo mais de uma impugnação, serão arquivadas as impugnações das entidades que não comparecerem à reunião, mantendo-se o procedimento em relação às demais entidades impugnantes presentes.

único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I- atuação conforme a lei e o Direito...”

Sendo assim, se a Constituição impõe a unicidade sindical, e se a análise do pedido de registro em conjunto com a impugnação revela que há ofensa ao princípio constitucional, é defeso o processo conciliatório porque as partes envolvidas não poderão, com o aval de administração pública, dispor de outro modo.

Além do mais, os trabalhadores interessados em se organizar em sindicato ou defender o sindicato já organizado não podem ser compelidos a se submeter a um processo supostamente conciliatório, que é manifestamente ilegal.

De outra parte a lei exige da administração pública segurança jurídica e eficácia na condução do processo e mais: “atendimento a fins de interesses geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo o autorização em lei”²⁹.

9- A Portaria nº 186 e outros desacertos

No caso da Portaria nº 186 o Ministro Trabalho e do Emprego excedeu-se e legislou, invadindo a competência reservada ao Poder Legislativo, afrontando ainda a que lhe deu o Supremo Tribunal Federal para o registro de associações sindicais. Pior, legislou mal, fazendo exigências impertinentes ou inúteis como a indicação do número do cadastro de pessoas físicas dos representantes legais do requerente, registro do estatuto em cartório, comprovação de endereço, ata de apuração e posse da administração, etc.

E segundo destaca o artigo 11, serão submetidas ao procedimento conciliatório as impugnações não arquivadas³⁰.

Arquivamento para os efeitos do art. 10 da Portaria significa acolhimento, já que as impugnações serão indeferidas de plano quando não revelarem conflito de representação por ofensa ao princípio da unicidade sindical³¹.

²⁹ art. 2º, inciso, II.

³⁰ A CGRS deverá informar ao Secretário de Relações do Trabalho as impugnações não arquivadas, na forma do art. 10, para notificação das partes com vistas à auto composição.

³¹ não coincidência de base territorial e categoria entre impugnante e impugnado.

Será também arquivada liminarmente quando intempestiva, desprovida de prova tida como fundamental, oferecida por entidade ou diretoria sem legitimação, deserta, e ainda em duas situações mal explicadas.

A primeira delas foi posta no inciso VII do artigo 10, cogitando da hipótese de desmembramento, que se entende como supressão de parte da base territorial, que se admite, mas com restrições, ou seja, quando a base do impugnado for menor que a do impugnante e ainda assim, desde que não englobe o município sede deste e não haja coincidência de categoria específica³². Quer dizer, se a base do impugnado for maior que a do impugnante não caberá impugnação. E mais, para os trabalhadores da cidade sede do sindicato não valerá a faculdade dada pelo artigo 572 da CLT. Categoria específica organizada em base territorial que alcance mais de um município estará impedida de se dissociar para a criação de sindicato local.

A segunda vem no inciso VIII do mesmo artigo e se refere à dissociação de categorias ecléticas, similares ou conexas, não se admitindo a impugnação para a formação de sindicato de representação mais específica³³. Como já analisado, com a autonomia se desfez, a malha de categorias mobilizadas e criadas artificialmente num regime de enquadramento prévio. O inciso II do artigo 8º da Constituição, tantas vezes invocado, atribui aos trabalhadores e empregadores interessados a criação de suas organizações de classe e portanto, desmontado o sistema de enquadramento prévio – repita-se – e com ele o quadro de atividades e profissões, nada impede - exemplificando - a fundação de um sindicato dos trabalhadores do ensino e mais tarde a dissociação dos professores para a criação de outro, específico, a menos que a lei restrinja a autonomia para, como quis o Anteprojeto do Fórum Nacional do Trabalho, impor uma nova forma de qualificação tendo como base a atividade econômica principal do empregador num regime de paralelismo.

10. A Portaria 186 e o retorno do enquadramento sindical

E veio também a Portaria 194 de 17 de abril, que estabelece instruções para aferição dos requisitos de representatividade das centrais, exigidos pela Lei nº 11.648, instituindo um novo sistema de

³² na hipótese de desmembramento, que ocorre quando a base territorial do impugnado é menor que a do impugnante, desde que não englobe o município da sede do sindicato impugnante e não haja coincidência de categoria específica.

³³ na ocorrência de dissociação de categorias ecléticas, similares ou conexas, para a formação de entidade com representação de categoria mais específica.

enquadramento com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas CNAE, criado no âmbito do Ministério da Fazenda: “Para análise do cumprimento previsto no inciso III do artigo 2º da Lei nº 11.648, de 2008, serão utilizados como parâmetros de pesquisa os dados do CNES e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE apurados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos – DIEESE. Parágrafo único. Na impossibilidade de apuração dos dados de que trata o caput, serão utilizados como parâmetros de pesquisa os dados do CNES e da CNAE informados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS correspondente.”

É o propósito de restabelecer o controle do Estado, enquadramento mais fiscal que sindical.

11. Conclusão

A iniciativa das leis cabe também ao Presidente da República como explicitado no art. 61 da Constituição, mas não aos ministros de Estado, para os quais a competência atribuída pelo inciso II do artigo 87 não vai além da expedição de simples instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, o que fica infinitamente distante de legislar.

A lei que temos, em se tratando de registro de associações sindicais é, primeiro a Constituição com a ressalva feita ao princípio da autonomia que deve ser entendida como decidiu o Supremo Tribunal Federal, a quem cabe dar a correta interpretação de seus textos, e assim o regime de unicidade em todos os níveis, sindicato, federação, confederação e central; depois, a “velha” CLT, cujos dispositivos que remanescem têm de ser lidos com os olhos e raciocínio postos na liberdade conquistada.

Por tudo isto encerro estas linhas certo de que a Portaria não se manterá ou pelo bom senso do Ministro de Estado que acatará as críticas que se avolumam ou então pela atuação – mais uma vez – do Supremo Tribunal Federal.

SP 5.5.2008