



Revista  
**TRT 10**



## **TRT 0000378-53.2017.5.10.0002 RO - ACÓRDÃO 2ªTURMA/2019**

**RELATOR:** DESEMBARGADOR JOÃO AMÍLCAR

**RECORRENTE :** SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS DO ESTADO DE ALAGOAS E OUTROS

**ADVOGADO :** MOZART VICTOR RUSSOMANO NETO

**RECORRIDO:** UNIÃO

**PROCURADOR :** FLAVIO RIBEIRO SANTIAGO

**RECORRIDO:** SINDICATO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DE CREDITO - SINACRED -

**ADVOGADO:** DANIEL DE LUCCA E CASTRO

**ORIGEM:** 11ª VARA DO TRABALHO DE BRASÍLIA/DF

**CLASSE ORIGINÁRIA:** Ação Trabalhista - Rito Sumaríssimo

(JUIZ CRISTIANO SIQUEIRA DE ABREU E LIMA)

**EMENTA:** **CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA. DIREITO SINDICAL.** O artigo 114, inciso III, da CF, introduzido pela EC nº 45/2004, cometeu à Justiça do Trabalho a competência para processar

e julgar os litígios entre sindicatos – lato sensu. A lide será dirimida à luz do direito sindical, sendo irrelevante a eventual natureza de direito civil ou administrativo das questões postas. **ATO ADMINISTRATIVO. VALIDADE. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE. CONTROLE JURISDICIONAL. SUBSISTÊNCIA.** 1. Submetido ato concessivo de alteração estatutária de sindicato a controle jurisdicional de legalidade, e estando a lide pendente de julgamento, não há falar em perda superveniente de interesse processual, pela sua anulação em sede administrativa, máxime quando já há sentença de mérito sujeita à revisão pelo Tribunal. 2. Independência da instância judicial, cuja deliberação final obriga a administração pública, e não o contrário. **REGISTRO SINDICAL CONTROLE JUDICIAL. ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. AMPLIAÇÃO**

**DE REPRESENTATIVIDADE. DISSOCIAÇÃO. DESMEMBRAMENTO. POSSIBILIDADE.** 1. O ordenamento constitucional comete à União o poder-dever de realizar os registros sindicais, velando pelo princípio da unicidade. Para o alcance de tal desiderato, à autoridade administrativa é conferida, tão-somente, a prática de atos vinculados, sujeitos, todavia, ao controle jurisdicional. 2. A base do sistema sindical brasileiro está assentada no princípio da liberdade, mitigado, de forma literal, pela exceção da unicidade e da territorialidade. 3. Categoria econômica das cooperativas de crédito, representada por sindicatos estaduais ecléticos. Deliberação, em assembleia, pelo aumento da representatividade de sindicato nacional específico, antes restrito às cooperativas de crédito de médicos, para então albergar indistintamente a categoria, como produto da soberana expressão da vontade de seus integrantes (CF, art. 8º, caput e inciso V; CLT, art. 571). 4. Alteração que importa, como consequência lógica, a dissociação individualizada dessa categoria econômica, antes vinculada a sindicatos estaduais genéricos, em favor do nacional específico, com desmembramento territorial de natureza ampliativa. 5. Higidez jurídica do procedimento, à luz da ampla liberdade de associação, sem afronta à cláusula da unicidade sindical. Interpretação harmônica das normas constitucionais e legais do

direito sindical, que não condiciona o desmembramento ou a dissociação à anuência do ente fragmentado. 6. Válido o ato administrativo que deferiu o registro respectivo, aplicando, quanto às exigências formais, aquelas previstas no regulamento vigente quando do pedido administrativo, em harmonia com o postulado *tempus regit actum*. Ampliação da representatividade do sindicato nacional específico, reduzindo por dissociação, como efeito direto, as dos sindicatos estaduais das cooperativas em geral. 7. Recurso conhecido e desprovido.

## RELATÓRIO

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

A MM. 11ª Vara do Trabalho de Brasília/DF julgou improcedente o pedido, que visava à anulação de ato administrativo que determinou o registro da alteração estatutária Sindicato Nacional das Cooperativas De Crédito – SINACRED, possibilitando a representação da categoria econômica das cooperativas de crédito em todo território nacional. Julgou parcialmente procedente a reconvenção, para condenar os entes sindicais reconvidados a alterarem os respectivos estatutos, e à abstenção de praticar atos próprios à entidade sindical representativa da categoria de cooperativas de crédito (PDF 3.356/3.368).

Opostos embargos de declaração pelos autores, os quais foram desprovidos (PDF 3.431/3.434).

Inconformados, os 23 (vinte e três) entes sindicais demandantes interpõem recurso ordinário.

Defendem a inexistência de manifestação de vontade do segmento dissociado, condição essencial à sua validade, sendo inviável suprir à falta por imposição de ofício da administração pública. Aduzem que apenas as cooperativas de crédito possuem legitimidade para formar sindicato específico, como fruto da dissociação dos entes sindicais estaduais abrangentes, o que incoerreu. Alegam que a alteração estatutária pretendida apenas ampliava a representatividade, não promovendo qualquer dissociação. Pedem o da nulidade do ato administrativo impugnado e, em consequência, a reforma da r. sentença, inclusive quanto à reconvenção (PDF 3.439/3.481).

Comprovantes do depósito recursal e de recolhimento das custas processuais vieram aos autos (PDF 3.482/3.484).

Os demandados produziram contrarrazões (PDF 3.489/3.496 e 3.500/3.505).

O d. Ministério Público do Trabalho oficiou (PDF 3.506/3.509).

O julgamento, iniciado na sessão de 28/09/2019, foi suspenso em virtude de pedido de vista do Exm<sup>o</sup> Desembargador Alexandre Nery de Oliveira (PDF 3.512), sobrevindo petição dos autores noticiando a publicação, em 30/09/2019, de decisão da Coordenação Geral de Registro Sindical, anulando o ato administrativo sub judice (PDF 3.514/3.516).

O segundo reclamado, Sindicato Nacional das Cooperativas De Crédito – SINACRED, compareceu voluntariamente aos autos, defendendo o prosseguimento do processo (PDF 3.527/3.259).

Na sessão de 09/10/2019 a 2ª Turma suspendeu o julgamento e determinou a remessa dos autos a este Relator, para apreciar referidas petições (PDF 3.532), sendo aberto prazo aos réus para manifestação (PDF. 3.533).

A União acenou com a perda superveniente de interesse, postulando a extinção do processo sem exame de mérito (PDF 3.543/3.544).

O ente sindical demandado reiterou manifestação anterior, defendendo a necessária apreciação da validade da Nota Técnica 480/16, pelo Poder Judiciário (PDF 3.546/3.547). Por fim, os autores também postularam o prosseguimento do processo (PDF 3.564/3.565).

É, em síntese, o relatório.

## VOTO

**ADMISSIBILIDADE.** O recurso é próprio, tempestivo e conta com regular preparo, detendo a parte sucumbente boa representação processual. Presentes os demais pressupostos legais, dele conheço.

**COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA. REGISTRO SINDICAL. REPRESENTAÇÃO.** A União defendeu a incompetência material do juízo, alegando que a lide versa sobre demanda entre

entidade sindical e o poder público.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe sensíveis alterações na competência, em razão da matéria da Justiça do Trabalho, promovendo um alargamento no rol de temas sujeitos à sua jurisdição. Entre as inovações, restou expressa a competência para julgar "... as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores" (CF, artigo 114, inciso III).

Dessa forma, a Justiça do Trabalho assumiu a competência, antes afeta à Justiça Comum, para processar e julgar não só as ações sobre representação sindical externa como também seus conflitos internos, as chamadas lides intra-sindicais (JOÃO ORESTE DALAZEN). Embora o texto constitucional possa, em princípio, parecer menos abrangente, o fato é que existe serena harmonia entre a doutrina e a jurisprudência, no sentido de reconhecer que a Justiça do Trabalho assumiu a competência para dirimir todos os conflitos envolvendo a estrutura sindical.

A propósito da ampliação introduzida pela EC nº 45/2004, o eminente Ministro CASTRO MEIRA, do STJ, descreveu bem o sentimento daqueles que militam nesta especializada, ao pontuar que "O legislador constitucional, ao concentrar na Justiça do Trabalho todas as questões relativas ao direito sindical, corrigiu um erro histórico, já que esse ramo da ciência jurídica sempre esteve atrelado ao Direito do Trabalho" (STJ-CC-48891/PR, DJ de 01/08/2005).

Para a fixação da competência deve prevalecer o critério material, isto é, aquele

que deflui da natureza da relação jurídica em lide. A sua adequada fixação parte, de ordinário, da análise da causa de pedir e correspondente pedido, elementos da ação capazes de revelar a exata pretensão do autor. A natureza da relação jurídica em debate define a competência em razão da matéria, e no caso concreto ela diz, exclusivamente com o Direito Sindical.

Em nada altera tal conclusão o fato da ação envolver, num primeiro momento, os sindicatos autores e a União, responsável pelos registros sindicais, pois é essa última questão a de interesse para o estabelecimento da competência material e absoluta desta Justiça do Trabalho. Ainda que as questões intrínsecas aos atos respectivos guardem pertinência, de ordinário, com normas de direito civil e administrativo, a circunstância não revela o condão de, por si só, afastar o critério geral que norteia a fixação da competência em razão da matéria.

Na exata dicção do inciso III do artigo 114 da CF, as ações versando representação sindical, e a presente desenganadamente o é, posto voltada à legalidade do registro, fruto de dissociação da representatividade da categoria econômica.

Rejeito a preliminar.

**ATO ADMINISTRATIVO. VALIDADE. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE. CONTROLE JURISDICIONAL. SUBSISTÊNCIA.** Como visto, após iniciado o julgamento do recurso ordinário sobreveio decisão administrativa da Coordenação Geral de Registro Sindical, anulando, entre outras, a Nota Técnica nº 480/2016/GAB/SRT/MTb e, por conseguinte,

o ato de deferimento do pedido de alteração estatutária do Sindicato Nacional das Cooperativas de Crédito, processo nº 46000.006638/2005-78, bem como das anotações realizadas no cadastro de cada uma das impugnantes (PDF 3.520).

A controvérsia posta em sede administrativa, ainda pendente de julgamento final, é exatamente a mesma submetida pelas partes à apreciação do Poder Judiciário. Ainda assim, houve julgamento em primeira instância, pendendo o do recurso ordinário por este Tribunal, já iniciado, subsistindo a necessidade de entrega da prestação jurisdicional.

Diante desse cenário, não há falar em perda superveniente de interesse jurídico, seja em razão da independência da instância judicial, ou ainda em virtude da prevalência desta, a impor à administração pública o comando definitivo sobre a questão, e não o contrário. Ademais, houve a expressa manifestação sobre a continuidade do processo formulada pelos entes sindicais litigantes.

Rejeito a preliminar suscitada pela União, determinando a sequência do julgamento, com posterior remessa do acórdão à Coordenação Geral de Registro Sindical do Ministério da Economia, para os devidos fins.

**REGISTRO SINDICAL. CONTROLE JUDICIAL. ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. AMPLIAÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE. DISSOCIAÇÃO. DESMEMBRAMENTO. POSSIBILIDADE.** Impugnam o ato administrativo de registro sindical 23 (vinte

e três) entes sindicais, representantes, no âmbito estadual, das cooperativas de uma maneira geral. São eles o Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado de Alagoas; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amazonas; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amapá; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado da Bahia; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Ceará; Sindicato e Organização das Cooperativas do Distrito Federal; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Espírito Santo; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado de Mato Grosso; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Mato Grosso do Sul; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Pará; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado da Paraíba; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Pernambuco; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Piauí; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio de Janeiro; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Rondônia; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Roraima; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina; Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Sergipe; e Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Tocantins.

Insurgem-se contra o deferimento de registro de alteração estatutária, do então Sindicato Nacional das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo de Médicos-SINACRED, representante das cooperativas de crédito da classe dos médicos em âmbito nacional, que após o ato passou a ser denominado de Sindicato Nacional das Cooperativas de Crédito, com ampliação da representação para todas as cooperativas de crédito sediadas no país. Defendem, essencialmente, que a dissociação não poderia ter ocorrido a pedido do sindicato interessado, ou por iniciativa da administração, mas apenas pelos integrantes do seguimento econômico interessado no desmembramento, o que não fora observado no caso concreto. Ademais, o Secretário de Relações e Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego teria olvidado procedimentos específicos, previstos em dispositivos da norma regulamentar (PDF 05/29).

O sindicato demandado contestou o pleito, aduzindo, em síntese, que as normas aplicáveis ao pedido são aqueles vigentes quando de seu protocolo – Portaria 343/2000, descabendo invocar exigências inovadas em norma superveniente. Sustenta que passou a representar a categoria econômica específica das cooperativas de crédito, enquanto os autores representam todas as demais. Frisa a possibilidade do desmembramento das entidades sindicais ecléticas, mediante a extração de um segmento próprio do rol das categorias por ela abrangidas. Destaca, ademais, que houve manifestação de vontade do ramo dissidente, na medida em que compareceram à assembleia 28 (vinte e oito) entidades representativas de 953 (novecentos e cinquenta e três) cooperativas

de crédito.

Ato contínuo ofereceu reconvenção, na qual postula, uma vez reconhecida a validade do ato administrativo impugnado, sejam os autores condenados a alterarem seus estatutos para retirar as cooperativas de crédito do rol de representados, além da vedação à prática de atos relacionados à referida categoria econômica (PDF 2.693/2.718).

Como relatado, a r. sentença julgou improcedentes os pedidos da ação, e procedente em parte os da reconvenção. Compreendeu que “...houve o instituto da dissociação de entidade eclética e mais genérica (sindicatos de cooperativas estaduais) para o surgimento de entidade mais específica com abrangência nacional (Sindicato Nacional das Cooperativas de Crédito)”, conforme autoriza a legislação de regência, para a qual não é necessária a anuência da entidade matriz. Consignou, ainda, que as exigências contidas na Portaria 343/2000, vigentes à época do pedido, foram atendidas, sendo inadequada a consideração de outras outras supervenientes. E como consequência lógica do reconhecimento da legalidade do ato administrativo, deferiu em parte o pleito reconvenicional (PDF 3.356/3.368).

Destaco, de início, que em sua defesa a União sustenta estar a questão contida no mérito do ato administrativo, de competência exclusiva da autoridade do Ministério do Trabalho e Emprego, e assim infensa ao controle jurisdicional, tese reiterada em contrarrazões.

Ainda que o devir natural do texto constitucional passe pela fixação de seus princípios básicos, avançando para regular as suas derivações, a questão nuclear da matéria está assentada no princípio da liberdade sindical e a sua única exceção, que reside na unicidade. E assim vem redigida a norma correspondente, *ad litteram*:

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

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

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

Nesse cenário, a Constituição Federal assegura o exercício do direito à livre associação sindical, vedando qualquer espécie de intervenção do Estado, à exceção do registro da entidade no órgão competente. E ao impedir a criação de mais de um ente sindical, para representar as mesmas categorias em idêntica base territorial, cometeu ao órgão em referência a fiscalização direcionada a controlar, na seara administrativa, a realização do preceito. É nesse sentido a interpretação hoje predominante, conforme orienta a Súmula 677 de STF, *in verbis*:

“Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.”

O verbete, como explicita a sua própria redação, encerra duas proposições distintas, ainda que complementares. A primeira, no estabelecimento da competência do Ministério do Trabalho e Emprego – atualmente do Ministério da Economia -, para proceder ao registro das entidades sindicais, enquanto a segunda no reconhecimento de que a ele incumbe zelar pela observância do princípio – *in rectius*, exceção – da unicidade sindical.

Mas, de forma evidente, ambas as situações estão imbricadas, resultando, na esfera prática, em ações conjuntas e simultâneas mediante as quais o órgão procede aos registros desde que os respectivos pedidos não afrontem a unicidade sindical. E com idêntico resultado, eles não concedem aqueles se a exceção constitucionalmente prevista estiver presente.

No entanto, a atividade da autoridade administrativa não comporta o exercício de atos gravados de discricionariedade, como se a ela fosse conferido o poder de avaliar os pedidos de registro com estofos nos critérios da conveniência ou oportunidade. Caso assim prevalecesse, de forma evidente restaria descumprida a cláusula da não-interferência estatal.

O impasse foi – ou é, até os dias atuais – resolvido em julgamento emblemático do processo MI-144, pelo Supremo Tribunal

Federal, quando estabelecido o perímetro constitucional de atuação da autoridade administrativa (Ac. Tribunal Pleno, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 28/05/1998). Em suma, a excelsa Corte deliberou que os atos de possível prática, na seara administrativa, são apenas aqueles de natureza vinculada, ou seja, aqueles decorrentes da aplicação direta da lei. Vale a transcrição do excerto de interesse, *ad litteram*:

“II. Liberdade e unicidade sindical e competência para o registro de entidades sindicais (CF, art. 8º, I e II): 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 é, 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. 8º, I, do texto fundamental, “que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato”: o decisivo, para que se resguardem as liberdades constitucionais de associação civil ou de associação sindical, é, pois, que se trate efetivamente de simples registro – ato vinculado, subordinado apenas à 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 órgão 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.

5. O temor compreensível – subjacente à manifestação dos que se opõem a solução -, de que o hábito vicioso dos tempos passados tenda a persistir, na tentativa, consciente ou não, de fazer da competência para o ato formal e vinculado do registro, pretexto para a sobrevivência do controle ministerial asfixiante sobre a organização sindical, que a Constituição quer proscrever – enquanto não optar o legislador por disciplina nova do registro sindical -, há de ser obviado pelo controle jurisdicional da ilegalidade e do abuso de poder, incluída a omissão ou o retardamento indevidos da autoridade competente.”

Assim, e com base na *ratio* que norteou a aprovação da Súmula 677 do STF, incumbe aprofundar no exame da natureza do ato previsto no dispositivo impugnado. Ele confere à autoridade administrativa a potestade de determinar o arquivamento de impugnação de pedido de registro sindical, na hipótese de dissociação – entenda-se, a criação, por uma das várias categorias até

então representadas por sindicato eclético, de novo ente sindical específico, na forma regulada pelo art. 570 da CLT.

A figura da dissociação pressupõe, de forma clara, a existência de entidade sindical que represente categorias distintas, mas agrupadas pelo critério da similitude ou conexidade. Afastada tal hipótese, e considerando ocorrer a representação na mesma base territorial, o ato esbarraria na vedação do art. 8º, inciso II, da CF.

Na realidade, o paradigma a nortear a melhor aplicação das normas jurídicas repousa nas próprias disposições da Constituição Federal. Trata-se de procedimento interpretativo similar ao que direciona a aferição da recepção - ou “novação” (JORGE MIRANDA) - de normas ordinárias por uma nova ordem constitucional. A partir dos parâmetros traçados pela última, o intérprete passa a compreender as primeiras sob outra ótica, estabelecendo padrão de conformidade capaz de manter a higidez do ordenamento jurídico, ainda que com resultados distintos daqueles até então alcançados. O procedimento é inviabilizado, apenas, quando emerge conflito principiológico ou de raiz, passando então a norma ordinária a não mais ostentar eficácia.

Na ordem constitucional anterior, a legislação nitidamente estampava duas fases principais a cumprir, para a validade do desmembramento. Além da deliberação interna - seja da categoria representada por similitude ou conexidade, seja da própria entidade sindical -, era necessária a aprovação da extinta Comissão de Enquadramento Sindical. Obviamente este último requisito

desapareceu, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dada a expressa literalidade de seu art. 8º, inciso I.

Mas o descompasso entre o art. 571 da CLT e a regra constitucional, em meu entendimento, reside tão-somente na interferência do Estado na organização sindical. De resto, subsiste naturalmente a possibilidade do desmembramento, sendo oportuno pontuar a harmonia entre a fração inicial do preceito - “Qualquer das atividades ou profissões concentradas no parágrafo do artigo anterior poderá dissociar-se do sindicato principal, formando sindicato específico...” - e o princípio da liberdade associativa, o qual também impede o constrangimento à pessoa para manter-se filiada a determinado sindicato (CF, art. 8º, caput e inciso V).

Em suma, o ordenamento constitucional comete à União o poder-dever de realizar os registros sindicais, velando pelo princípio da unicidade. Para o alcance de tal desiderato, à autoridade administrativa é conferida, tão-somente, a prática de atos vinculados – entenda-se, aqueles expressamente autorizados em lei. E nesse passo revelam-se adequadas algumas breves considerações acerca da revisão judicial dos atos administrativos.

Há muita incompreensão acerca da real extensão do que se convencionou denominar “mérito do ato administrativo”, o qual estaria fora do espectro de reavaliação possível por parte do Poder Judiciário. Na verdade, o que se deve entender por mérito no particular aspecto é tão somente a aferição sobre a conveniência e oportunidade

de uma determinada decisão administrativa, quando adotada no estrito e exclusivo âmbito de eventual competência discricionária outorgada em lei a determinada autoridade. Fora dessas estreitas balizas, o ato administrativo está sujeito a um amplo judicial review, por incidência cogente, dentre outros, dos princípios da legalidade administrativa e da inafastabilidade de jurisdição.

O princípio da legalidade, como norteia a melhor doutrina, é aplicável ao administrador público em qualquer esfera, significando a impossibilidade da prática de atos distintos daqueles expressamente autorizados em leis e regulamentos. Traduz situação oposta ao da reserva legal, onde no âmbito privado tudo é permitido, a não ser quando vedado em lei (CF, art. 5º, inciso II).

E ao Judiciário é dado proceder ao exame dos motivos ensejadores do ato, assim como a respectiva finalidade, que constituem noções indissociáveis e interdependentes. Como a junção destas duas figuras pode caracterizar o abuso ou desvio de poder, incumbe aos órgãos judicantes perscrutá-los, em ordem a restabelecer o império legal.

Assim, sempre que provocado, cabe à jurisdição verificar a adequação material das decisões da espécie às previsões legais e constitucionais de regência, providência relacionada à conformação do ato estatal com o ordenamento jurídico. Em outras palavras, compete a Juízo competente decidir se há causa legítima para adoção do ato estatal. Oportuna a lição do saudoso Ministro Corte Victor Nunes Leal, *in verbis*:

“A ‘legalidade’ do ato administrativo

compreende, não só a competência para a prática do ato e as suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato (desde que tais elementos estejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo). Tanto é ilegal o ato que emane de autoridade incompetente, ou que não revista a forma determinada em lei, como o que se baseia num dado fato que, por lei, daria lugar a um ato diverso do que foi praticado. A inconformidade do ato com os fatos que a lei declara pressupostos dele constitui ilegalidade, do mesmo modo que o constitui a forma inadequada que o ato porventura apresente (...)” . (Problemas de Direito Público, p. 264/265, item 9, Forense, apud Ministro Celso de Mello, no STF-MS 20.999/DF, Pleno, DJ de 25/05/90).

Reforça tal exegese decisão do Supremo Tribunal Federal que, no RMS 24699/DF (Ac. 1ª Turma, Relator Ministro Eros Grau), assentou que a “autoridade administrativa está autorizada a praticar atos discricionários apenas quando norma jurídica válida expressamente a ela atribuir essa livre atuação. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de “conceitos indeterminados” estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração”.

Em seu douto voto, destacou o Relator que “comete erro quem confunde discricionariedade e interpretação do direito”, insistindo que apenas quando expressamente autorizado por lei o administrador pode

praticar atos de natureza inteiramente discricionária, oportunidade em que escolhe entre indiferentes jurídicos, e imunes, por isso mesmo, ao controle de legalidade.

Ao contrário, “sempre que a Administração formule juízos de legalidade, interpreta/aplica o direito e, pois, seus atos não de ser objeto de controle judicial”, razão pela qual é possível, e devida, a revisão dos motivos do ato administrativo pelo Poder Judiciário, concluindo que “o controle jurisdicional pode incidir sobre os motivos determinantes do ato administrativo”.

Ouso ir além, para destacar que a partir da Emenda Constitucional 19/1998, que inseriu nos princípios de observância cogente pela administração pública o da eficiência, não há mais espaço para cogitar de ato administrativo discricionário inteiramente livre. A evolução doutrinária e jurisprudencial vem no sentido de uma maior amplitude do controle jurisdicional dos atos administrativos, marcadamente aqueles que, direta ou indiretamente, dispõem sobre direitos e obrigações dos administrados. Nessa linha, trago as precisas lições do Professor de Direito Administrativo emérito da Universidade de Konstanz na Alemanha, Professor Hartmut Maurer, *ad litteram*:

“Não existe uma discricionarietà livre (muito embora esta equivocada formulação ainda seja ocasionalmente publicada nos dias de hoje), mas uma discricionarietà dever, ou melhor: uma discricionarietà vinculada ao Direito.” (MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 15. Auflage. München: Verlag Beck, 2004, p. 139).

Assim, mesmo para os atos em que

há uma maior liberalidade outorgada ao administrador pela lei, a discricionarietà é vinculada ao Direito, até porque a administração tem seu eixo de atuação intrinsecamente relacionado a deliberações que afetam direitos e garantias dos cidadãos - que não estão sujeitos exclusivamente ao um mero juízo de conveniência e oportunidade.

Os atos administrativos não auferem legitimidade da compreensão própria, pessoal, da autoridade, a qual vem necessariamente fundada no dever de boa-fé da administração pública, além do incondicional respeito aos princípios da eficiência, impessoalidade, moralidade, legalidade e proteção da confiança, todos eles informadores do Estado de Direito.

Ressalto que o parâmetro de discricionarietà, vinculado ao Direito, não traduz uma contradição em termos, mas significa a outorga legal ao administrador da faculdade de escolher entre opções juridicamente válidas, no que vinculadas à força normativa dos direitos fundamentais. Daí a ampla possibilidade controle jurisdicional das decisões administrativas da espécie, inclusive sob o tom do substantive due process of law.

É insubsistente, pois, o argumento de que a r. sentença teria invadido seara de competência exclusiva do Poder Executivo, avançando sobre o mérito do ato administrativo. Com a devida vênia, a possibilidade de revisão judicial dos atos da espécie é ilimitada, e assim estão ausente qualquer afronta ao princípio da separação dos poderes, mas a efetiva aplicação do sistema de checks and balances estruturante

do Estado de Direito concebido pela Constituição Federal.

Fixadas tais balizas, e reiterando a juridicidade da ampla apreciação, nestes autos, da validade do ato administrativo impugnado, passo a examiná-lo, iniciando por delimitar os contornos fáticos de sua instrução.

O então Sindicato Nacional das Cooperativas de Economia e Crédito Mútuo dos Médicos fez publicar, no DOU e em jornais de circulação em todas as unidades da federação, edital convocando “todas as cooperativas de crédito com sede no território nacional, quaisquer que sejam os segmentos econômicos ou profissionais de seus cooperados, bem como o Sistema a que estejam filiadas, para Assembleia Geral Extraordinária”, com a seguinte pauta, *ad litteram*:

“A) Alteração da denominação da entidade para Sindicato Nacional das Cooperativas de crédito, com a ampliação da representação para todas as cooperativas de crédito sedeadas no País; B) Alteração do Estatuto a fim de se adequar à nova representatividade do sindicato; C) Eleição para preencher os cargos criados pela reforma estatutária. (PDF 266).

Conforme consta da correspondente ata, estiveram presentes de 28 (vinte e oito) entidades representando “953 cooperativas de crédito, sendo 03 (três) Confederações dos Sistemas UNICRED, SICREDI e SICOOB, 31 (trinta e uma) Centrais, sendo 10 (dez) do Sistema Unicred, 05 (cinco) do Sistema Sicredi e 16 (dezesesseis) do Sistema Sicoob; bem como

919 (novecentas e dezenove) Singulares, sendo 129 (cento e vinte e nove) do Sistema Unicred, 138 (cento e trinta e oito) do Sistema Sicredi e 652 (seiscentos e cinquenta e duas) do Sistema Sicoob”, as quais, na fração de interesse, aprovaram, por unanimidade, o aumento da representatividade do SINACRED para todo o cooperativismo de crédito do Brasil, e não mais apenas da categoria dos médicos (PDF 320/323).

Diante da deliberação, o sindicato recorrido postulou junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, ainda em maio de 2005, o registro de sua reforma estatutária, com alteração da categoria econômica representada - processo nº 46000.00638/2005-78 (PDF 253/256). Foram apresentadas 26 (vinte e seis) impugnações, feitas pelos sindicatos estaduais de cooperativas, suscitando conflito de representação especificamente quanto às cooperativas de crédito, o que levou ao sobrestamento do processo por longos 10 (dez) anos, retomado apenas em 2016, quando deferido o registro da alteração estatutária pretendida.

A partir da Nota Técnica nº 480/2016, a Secretaria de Relações do Trabalho do MTE, após registrar orientação da Controladoria-Geral da União para dar prosseguimento aos processos sobrestados, compreendeu que a categoria de todos os impugnantes é mais abrangente, sendo aplicável à espécie o instituto da dissociação. Daí a deliberação de deferir o registro da alteração estatutária e, em consequência, anotar a redução da representatividade dos entes sindicais estaduais (PDF 1.063/1.072).

Verifico, num primeiro instante, a figura da dissociação, dada a existência das entidades sindicais estaduais genéricas, ora recorrentes, que representam categorias distintas agrupadas pelo critério da similitude ou conexidade – cooperativas em geral, inclusive as de crédito. A tal cenário vem aliada a decisão da categoria econômica específica, no sentido de ser representada por um ente sindical próprio. Num segundo momento houve, também, um desmembramento territorial ampliativo, de modo que as cooperativas de crédito, antes representadas de modo segmentado nos limites estaduais, passaram a sê-lo pelo sindicato único e específico em sede nacional. Logo, o primeiro ocorreu a cisão do conteúdo da representação sindical, e em passo seguinte a de seu continente.

Destaco, de logo, que diversamente do quanto defendido nas razões de recurso, restar claro nos autos que o segmento interessado dissidente, único a tanto legitimado, manifestou unanimemente tal intenção. Ora, houve consistente abrangência da convocação editalícia e, especialmente, a presença na assembleia de entidades representativas da categoria econômica, cuja dissociação se pretendia aprovar - 28 entidades representando 953 cooperativas de crédito em todo Brasil. Destaco que a recorrente não comprovou que tais entidades não eram representativas da categoria econômica dissidente, sendo certo, ainda, que eventual ausência de cooperativas de crédito filiadas aos sindicatos estaduais, tal como alegado, não altera a conclusão, senão reflete omissão, cujo ônus há de suportar.

Em outras palavras, as cooperativas

de crédito, antes representadas em âmbito estadual por diversos sindicatos genéricos – representantes das cooperativas em geral -, decidiram, mediante manifestação em assembleia para tanto convocada, que passariam a ser representados por sindicato nacional único, específico da referida categoria econômica.

É essa a realidade estampada no processo, inexistindo espaço para a assertiva recursal de que não teria havido intenção e/ou “...manifestação volitiva do segmento dissociativo do sindicato genérico”, pois ela efetivamente ocorreu. As cooperativas de crédito interessadas, presentes à assembleia, foram ouvidas e decidiram, à unanimidade, pela dissociação da categoria e pelo desmembramento geográfico ampliativo. E esta decisão não foi do Sindicato recorrido – SINACRED – e muito menos do Secretário de Relações de Trabalho, mas efetivamente dos partícipes da categoria econômica – as cooperativas de crédito presentes ou representadas na assembleia. Houve, pois, o atendimento aos requisitos essenciais exigidos pela ordem jurídica, como antes enunciados.

Efetivamente não ocorreu a manifestação dos entes sindicais originários, que sofreram a dissociação, e efetivamente ela é prescindível. A legitimidade para tanto é dos integrantes da categoria interessada em deliberar pela dissociação e/ou desmembramento, e não dos sindicatos que até então atuavam na sua representação – o direito à representatividade é ascendente, e deliberado por aqueles que, no exercício da livre vontade, optam pela melhor forma de exercê-lo. Daí porque a ausência

de participação dos sindicatos estaduais recorrentes, na assembleia, em nada altera o panorama, pois não é deles – sindicatos – a legitimidade de decidir pela dissociação, mais da própria categoria, que esteve presente e assim decidiu.

Do mesmo modo, a circunstância dos sindicatos terem impugnado o pedido de registro da alteração estatutária, perante o MTE, revela apenas a irrisignação com a perda de representatividade, jamais a ausência de interesse dissociativo das cooperativas de crédito, manifestação que somente a elas incumbe. Caso contrário, em se tratando de representação eclética, a dissociação estaria subjugada à vontade de que não compõe a categoria mais específica, contexto que fratura todo o fundamento nuclear da liberdade sindical – *quid juris?*

Não subsiste, nesse contexto, a assertiva recursal de que a dissociação fora decidida de ofício pela autoridade administrativa, ou mesmo que esta teria modificado o pedido formulado. Com o devido respeito, a alteração estatutária aprovada pela categoria dissidente – cooperativas de crédito –, no sentido de assegurar ao sindicato recorrido, SINACRED, o direito de representá-la em todo o território nacional, implica, por decorrência lógica, a dissociação desse ramo específico de cada um dos sindicatos estaduais ecléticos, representativos das cooperativas em geral.

Aliás, entendo igualmente legítima a decisão de aderir a um sindicato já existente, antes de limitada representatividade, sendo inadequado exigir a criação de um novo ente sindical para tanto – é a aplicação

direta do princípio da reserva legal. E uma vez outorgada, pela categoria a tal sindicato, a representatividade nacional específica, tem ele legitimação para postular, na esfera administrativa competente, as alterações necessárias.

Irrelevante, portanto, que o edital de convocação, a decisão da assembleia e o pedido de registro, não aludem explicitamente à dissociação, na medida em que ela decorre racionalmente da deliberação dos integrantes da categoria econômica, a qual, soberanamente, optou por abandonar a representação original dos sindicatos estaduais ecléticos, a fim de ser representada pelo ente sindical específico nacional e reestruturado.

No âmbito material, foi essa a exteriorização de vontade das cooperativas de crédito, levada a registro no órgão estatal. E o seu deferimento leva, necessariamente, à dissociação, mesmo porque sem ela o principal restaria inviabilizado, sobrevindo, aí sim, afronta manifesta à liberdade associativa assegurada pela Constituição Federal. E como visto anteriormente, compete à União o poder-dever de realizar os registros sindicais, deixando de fazê-lo tão somente nas hipóteses em que afrontada a exceção da unicidade de representação resguardada pela Constituição Federal.

Outorgando a legislação ordinária, em clara realização da ordem constitucional, às categorias representadas por sindicato eclético o direito à dissociação, não será dado ao ente sindical dissociado ou, ainda, à autoridade pública competente, erigir obstáculo ao alcance do desfecho almejado

pelos diretamente interessados. Em outros termos, a categoria é soberana para decidir sobre a sua representatividade sindical, e ressalvado o impedimento da unicidade, nada mais poderá deter as suas deliberações.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, incisos XVII, XVIII, XIX e XX, veio positivar a ampla liberdade associativa, expressando de forma clara a vedação à interferência estatal no seu funcionamento. No caso das associações sindicais o tema mereceu tratamento em seu art. 8º, com especial destaque para o correspondente caput e incisos I, II e V.

Além de consagrar a liberdade associativa profissional ou sindical, a regra também giza ser o correspondente exercício limitado, como ocorre nos estados democráticos de direito. Ao tempo que pronuncia a liberdade em tela, também compõe a moldura destinada a regular a prática do direito.

O primeiro aspecto de importância, nesses critérios de limitação, tem assento na representatividade, ou melhor, na organização sindical por categorias. Segundo dispõe o art. 8º, inciso II, da CF, as entidades sindicais são concebidas para representar, exclusivamente, as categorias profissional e econômica, ainda que, obviamente, no exercício desse mister elas atendam a cada um de seus membros.

Ora, o conceito de ambas as figuras está contido no art. 511 da CLT, estando fora da esfera de atuação legítima dos trabalhadores e empregadores defini-lo a seu arbítrio (STF, MS-21.305-1-DF, Ac. Tribunal Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 29/11/1991). Assim, o

primeiro pressuposto para a criação válida de sindicato – ou reestruturação, como no caso – reside na existência e a identificação concreta de categoria econômica ou profissional, e em qualquer caso há de ser aferida a presença da categoria correspondente, ainda que inorganizada.

Superada a questão, aos interessados é conferida a ampla liberdade da definição da base de atuação do sindicato, a qual não poderá ser inferior à área de um município. E ainda assim vedada, em qualquer grau, a representação dúplice ou múltipla na mesma base territorial.

Feitas tais considerações, evidencia-se a licitude da dissociação e desmembramento realizados. A regra ordinária é clara, no sentido de prever a possibilidade de dissociação, partindo da representação genérica ou conexa para a específica. Há a ressalva da cláusula da unicidade – aqui não violada –, sendo dado às categorias definir o âmbito de sua representatividade sem qualquer espécie de limite – art. 8º, caput, incisos I e II, da CF.

Por óbvio não pode prevalecer, após a opção expressa da categoria pela regular dissociação, a pretensão de anular o registro sindical, que é em última análise a pretensão dos autores. Assim sendo, entendo inexistir óbice de natureza material a alteração estatutária em exame, que importou a ampliação da representatividade do sindicato recorrido, por meio da dissociação da específica categoria das cooperativas de crédito, acompanhada do desmembramento geográfico ampliativo, do âmbito estadual para o nacional.

A título ilustrativo, cito jurisprudência do TST, *in verbis*:

“RECURSO DE REVISTA - ENTIDADE SINDICAL GENÉRICA - DESMEMBRAMENTO - CRIAÇÃO DE ENTIDADE SINDICAL ESPECÍFICA - POSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA UNICIDADE - VIOLAÇÃO - AUSÊNCIA. É garantia individual assegurada constitucionalmente o direito à liberdade de pensamento, à reunião pacífica, à liberdade associativa e à criação de associações de qualquer natureza, em conformidade com o disposto no art. 5º, IV, XVI, XVII, XVIII e XX, da Constituição da República. Além disso, o próprio art. 8º, caput, da Carta Magna assegura a livre associação profissional e sindical. Partindo desse ponto, o princípio da unicidade sindical, estabelecido no art. 8º, II, da Carta Magna, não é absoluto e não resguarda, incondicionalmente, a intangibilidade do sindicato mais antigo, sendo permitida a criação de novos sindicatos por desmembramento da base territorial ou da categoria mais específica, nos termos dos arts. 570 e 571 da CLT. Dessa forma, é absolutamente legítima a criação de novo ente sindical representativo da categoria profissional mais específica em sua base territorial. Recurso de revista conhecido e provido.”(RR-204800-95.2009.5.08.0205, Relator Ministro LUIZ PHILIPPE VIEIRA DE MELLO FILHO, 4ª Turma, DEJT 09/11/2012)

“REPRESENTAÇÃO SINDICAL. CRIAÇÃO POR DESMEMBRAMENTO. POSSIBILIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 202.097-04 - São Paulo, ajuizado pela Federação Nacional dos Empregados em Postos de Serviços de Combustíveis e Derivados de Petróleo, de Relatoria do Exmo. Ministro Ilmar Galvão,

concluiu ser possível o desmembramento do grupo de trabalhadores em postos de serviço de combustíveis e derivados de petróleo (frentistas) da categoria dos trabalhadores no comércio de minérios e derivados de petróleo. 2. O novo ente sindical passa a representar a categoria específica dos “frentistas”, em clara demonstração da busca pelo melhor atendimento aos interesses daquele grupo de trabalhadores, a ensejar uma representação direcionada aos anseios intrínsecos da categoria. 3. À vista de tais considerações e do registro feito pela Corte de origem, no sentido de que foram preenchidos os requisitos exigidos para o desmembramento - premissa fática intangível, a teor da Súmula n.º 126 deste Tribunal Superior -, não se caracteriza a alegada violação do artigo 8º, II, da Constituição da República. Ressalva de entendimento pessoal do Relator. 4. Agravo de Instrumento a que se nega provimento.”(AIRR - 724-77.2008.5.10.0015, Relator Desembargador Convocado MARCELO LAMEGO PERTENCE, 1ª Turma, DEJT 09/10/2015)

Gizo, a propósito das razões de recurso, que a autoridade administrativa em momento algum desbordou de suas atribuições, sendo incogitável a figura da decisão de ofício, ou a indevida ampliação do requerido pelo SINACRED. Como demonstrado, o reconhecimento da dissociação reflete decorrência necessária da ampliação de representatividade do ente sindical então requerente, que, decidida de forma soberana pela categoria legitimada, foi objeto de registro.

Ademais, as exigências formais para o acolhimento do pedido de registro hão de ser

aquelas vigentes quando de seu protocolo, sendo desarrazoado impor outras adicionais como fruto da injustificável demora em pretensão. A título exemplificativo, a assembleia de ratificação passou a ser exigida apenas a partir de fevereiro de 2013 pelo artigo 19 da novel Portaria 326 do MTE, sendo igualmente inaplicável à espécie o arquivamento cogitado pelo seu artigo 27, inciso III, e outros relacionados. Em se tratando de direito intertemporal, possível transpor os mesmos parâmetros jurídicos de aplicação da lei nova aos processos judiciais em curso, às hipóteses de alteração regulamentar incidente nos procedimentos administrativos.

Nesse sentido, sem olvidar o caráter de unidade do processo, sob o tom do fim ao qual ele se destina, o modelo de isolamento dos atos processuais, adotado pela legislação brasileira, realça a existência de um conjunto deles que pode ser considerado isoladamente, para o fim da aplicação de lei nova – a chamada teoria mista. Todavia, a proposição traz em si o limite estabelecido pelo brocardo *tempus regit actum*, ou seja, os atos realizados de acordo com a norma anterior conservam a sua eficácia, até o termo final do processo (AMARAL SANTOS).

Em outros termos, os atos processuais já praticados, nesses moldes, devem necessariamente ter assegurados os seus efeitos, na íntegra e sem qualquer limitação temporal, sob o efeito de restar evidenciada a retroatividade das normas jurídicas (PONTES DE MIRANDA).

Tal como decidido na origem, descabe cogitar de condições não previstas na Portaria

nº 343/2000, em sintonia com o princípio da segurança jurídica. Por outro lado, e com base nessa mesma exegese, correto o deferimento do registro com fundamento na norma regulamentar vigente quando já completados os requisitos para a prática do ato.

Válido o registro da alteração estatutária e, por conseguinte, a ampliação da representatividade do sindicato recorrido e dissociação da categoria econômica dos sindicatos recorrentes, correta também a r. sentença quanto ao parcial deferimento do pedido reconvenicional. Tal desfecho afasta a inviável a permanência do choque de representatividade da categoria econômica das cooperativas de crédito.

Inalterada a sentença, não há espaço para a pretendida modificação dos honorários advocatícios, porquanto fundada na expectativa de reforma.

Por todas essas razões, desprovejo o recurso ordinário, pontuando a ausência de potencial ferimento à literalidade dos artigos 5º, II, LIV; 8ª, I, II e V; 37, caput; todos da CF; 571, da CLT; 5º e 6º, inciso IV, da Lei 9.784/1999.

## CONCLUSÃO

Conheço do recurso ordinário, rejeito as preliminares e no mérito negolhe provimento, determinando a imediata comunicação à Coordenação Geral de Registro Sindical do Ministério da Economia, com remessa deste v. acórdão, tudo nos estritos termos da fundamentação.

Por tais fundamentos,

ACORDAM os Desembargadores da Segunda Turma do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da Décima Região, em Sessão Ordinária, à vista do contido na certidão de julgamento (fl. retro), aprovar o relatório, conhecer do recurso ordinário, rejeitar a preliminar e no mérito negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.

Brasília(DF),(data do julgamento).

JOÃO AMÍLCAR PAVAN  
Relator