MANDADO DE SEGURANÇA — OMISSÃO DE AUTORIDADE — DECADÊNCIA

— Em se tratando de omissão da autoridade administrativa que, embora recebendo requerimento do administrado, se queda silente sem que decida, em tempo oportuno, o pedido que se lhe dirigiu, não há que se falar em decadência do direito à impetração.

— A Administração não pode frustrar, por inteiro, o procedimento por ela própria estabelecido, deixando de despachar petição que lhe é dirigida

durante longo espaço de tempo, para beneficiar-se com a decadência, atitude que se não compadece com o sistema jurídico-constitucional vigente.

— Consoante jurisprudência assente no STJ, se, nas informações, a autoridade impetrada contestou o mérito do mandamus, convola-se, ipso facto, em autoridade coatora, considerando-se o ato coator como se de sua autoria fosse.

— A inclusão de entidade sindical no AESB não constitui ato concessivo de personalidade jurídica, nem confere, ao requerente, legitimidade para representar a categoria respectiva.

— Em havendo impugnação, na esfera administrativa, o requerimento de arquivo no registro de sindicatos se transmudou em litígio, devendo o órgão da administração aguardar a solução das pendências na esfera jurisdicional.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mandado de Segurança n. 5.581

Impetrantes: Sindicato dos Trabalhadores e Instrutores em Auto-Escolas, Despachantes Empresas de Transporte Escolar e Anexo do Estado de São Paulo

Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho

Relator: Sr. Ministro DEMÓCRITO REINALDO

ACÓRDÃO

RELATÓRIO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Votaram com o Sr. Ministro Relator os Srs. Ministros HUMBERTO GOMES DE BARROS, MILTON LUIZ PEREIRA, ADHEMAR MACIEL, ARI PARGENDLER, JOSÉ DELGADO, GARCIA VIEIRA e HÉLIO MOSISMANN. Custas, como de lei.

Brasília (DF), 29 de abril de 1998 (data do julgamento).

Min. PEÇANHA MARTINS

Presidente

Min. DEMÓCRITO REINALDO

Relator

O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO (RELATOR):

O SINDICATO DOS TRABALHADORES E INSTRUTORES EM AUTO-ESCOLAS, DESPACHANTES, EMPRESAS DE TRANSPORTE ESCOLAR E ANEXO DO ESTADO DE SÃO PAULO, impetra mandado de segurança perante esta Corte, contra ato omissivo do MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, alegando:

a) o impetrante requereu, em 18 de julho de 1991 o arquivamento dos respectivos documentos no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais;

b) o pedido de arquivamento foi impugnado por duas outras entidades Sindicais;

c) após a publicação do pedido de arquivamento e das impugnações, a autoridade coatora se quedou inerte, sem jamais manifestar-se sobre o que lhe foi solicitado, tornando-se

esse ato omissivo afrontoso ao seu direito líquido e certo. Pediu o deferimento do *mandamus* para que se determine o arquivamento.

Juntou documentos.

A liminar foi indeferida.

A autoridade coatora ofereceu as informações de fls., suscitando preliminares de decadência e de ilegitimidade passiva.

O Dr. Subprocurador Geral da República opinou pela denegação da segurança.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO (RELATOR):

Senhores Ministros:

O SINDICATO DOS TRABALHADORES E INSTRUTORES EM AUTO-ESCOLAS, DESPACHANTES, EMPRESAS DE TRANSPORTE ESCOLAR E ANEXO DO ESTADO DE SÃO PAULO, impetrou mandado de segurança contra ato *omissivo* do Sr. MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, alegando, sucintamente:

a) o impetrante requereu o arquivamento dos respectivos documentos, no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, junto ao Ministério do Trabalho, em 18 de julho de 1991, com o intuito de regularizar a representação Sindical;

b) o pedido do impetrante foi impugnado por duas entidades Sindicais, quais sejam: O Sindicato dos Empregados de Agentes Autônomos do Comércio e em Empresas de Assessoramento Informações e Pesquisas de Empresas de Serviços Contábeis e o Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários de Bauru, sob fundamento de que o requerente estaria desrespeitando a base territorial;

c) todavia, após a publicação da notícia de criação do novo Sindicato e das impugnações, a autoridade impetrada fez absoluto silêncio, sem apreciar o requerimento e sem oferecer ao impetrante qualquer resposta, durante quase sete (7) anos, e essa *omissão* fere direito líquido e certo do postulante, que fica impedido de representar a classe e receber as contribuições Sindicais;

d) a inércia da autoridade, deixando de lhe prestar determinado serviço a que está obrigada por lei, lesa o patrimônio jurídico individual e é forma omissiva de abuso de poder; pede, a final, que seja concedida a segurança e compelida a autoridade coatora a expedir o registro Sindical.

É este o resumo dos fundamentos da impetração, que passo a apreciar.

A autoridade coatora suscita a preliminar de decadência, desde que se cuida de ato *omissivo* e do qual são decorridos mais de 120 dias; e, ademais, que o impetrante indicou, equivocadamente, a autoridade coatora, porquanto, a suposta omissão de não proceder a inclusão da entidade Sindical na AESB, é do Secretário Nacional do Trabalho.

Não vejo como possam prosperar as preliminares. É que, *in casu*, cuida-se de ato *omissivo*, que decorre da negligência da autoridade impetrada, ao não *decidir*, deferindo ou indeferindo, o pleito da entidade Sindical requerente. Com efeito, esse já era o entendimento prevalecente no TFR: “Tratando-se de omissão da autoridade impetrada, que deixou de decidir pedido formulado na via administrativa pela impetrante, não há falar-se em decadência” (RTFR, vol. 113/271).

Com efeito, já decidiu o STF:

“Na espécie, não se tendo produzido prova de indeferimento da pretensão do autor, é de se deduzir que, por esse motivo, o prazo prescricional não iniciou sua marcha. Houve, assim, silêncio da administração a respeito da reclamação feita pelo ora recorrido. E o silêncio, anota Hely Lopes Meirelles, não é ato administrativo, que, quando ofende direito individual do administrado ou de seus servidores, sujeita-se à correção judicial decorrente de sua inércia. Esse silêncio da Administração não faz perecer o direito do administrado. Se a reclamação administrativa deu entrada no prazo... houve suspensão da prescrição. Admitir-se que a Administração pudesse frustrar por inteiro o processo por ela próprio estabelecido, deixando de despachar o processo durante cinco (5) anos para afinal beneficiar-se com prescrição, é coisa que, além de moralmente contestável parece não encontrar gua-

rida em nosso direito positivo — RTJ, 66/594 (RTJ, vol. 126, págs. 434/435).

Alfredo Buzaid, ao afirmar ser “admissível o mandado de segurança conta omissão de autoridade que deixa de praticar, no prazo legal, o ato a que está obrigado, mantendo-se em intolerável silêncio, adverte:

Havendo omissão da autoridade, exceto no caso previsto no art. 133 do Código de Processo Civil, não se pode falar em decadência do direito de requerer mandado de segurança” (Do Mandado de Segurança, págs. 208 e 209).

In *casu*, não negando, a autoridade coatora, que havia recebido o pedido de registro da entidade Sindical impetrante, mesmo porque, a este se deu publicidade no Diário Oficial e não tendo decidido a pretensão, com observância do prazo previsto nas Instruções Normativas que ela própria expediu, não há como se falar em decadência.

Essa preliminar fica rejeitada.

De igual modo, não tem cabimento a alegativa de ilegitimidade da autoridade coatora, por ser da competência de outrem proceder ao arquivamento das entidades Sindicais no cadastro respectivo.

É que, quando o impetrante endereçou requerimento ao Ministério objetivando a sua regularização e obtenção da *Carta Sindical*, em 18 de julho de 1991, vigia a Instrução Normativa de nº 09, de 21 de março de 1990, cujos incisos I e II, assim estabeleciam:

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

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

Desfeitas, assim, quaisquer dúvidas de que, no tempo em que o impetrante formulou o seu pedido de arquivo, a competência para recebê-lo e processá-lo era do Ministro do Trabalho.

Quando assim não fosse, em suas informações, a autoridade coatora, em fazendo a defesa das questões de mérito, encampou o ato omissivo. E, consoante a jurisprudência desta

egregia Corte, “se, nas informações, a autoridade impetrada contestou o mérito da impetração, caracterizada se acha a ameaça da prática do ato na referida ação” (Resp. nº 20.307-0).

Assim, se, no curso do procedimento administrativo, a autoridade coatora cometeu a outro órgão daquele Ministério, a atribuição para determinar o arquivo de entidades Sindicais, deveria ter comunicado ao requerente, mesmo para possibilitar o acompanhamento por todos os interessados.

Quanto ao mérito, porém, não me parece, com a razão, o impetrante. É que, em seu pedido inicial, o próprio requerente afirma, de forma clara e precisa, que teve o seu pedido de arquivo impugnado por dois outros Sindicatos (fl. 03). Destarte, o requerimento de arquivo no registro de entidades Sindicais se transmudou em *litígio*, não podendo ser dirimido na esfera administrativa. É que, o processamento administrativo limita-se à verificação da presença dos documentos exigidos, na Instrução Normativa. Estando o pedido instruído com os documentos necessários, cabe ao órgão do Ministério do Trabalho determinar a inclusão da entidade Sindical na AESB, mediante decisão. É o que decorre da Instrução Normativa de nº 1/91, como se vê do seu art. 4º, parágrafo único:

“Art. 4º ...

Parágrafo único — A inclusão de 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 mesmos ou junto ao Poder Judiciário.”

Demais disso, o art. 10 da Instrução Normativa de nº 1/97, dispõe:

“Art. 10 — Ficam convertidos em registros, os arquivamentos efetuados com base nas instruções normativas nº 09, de 21/3/90 e nº 01, de 27/8/91, desde que, em relação a eles, não haja pendência judicial ou extrajudicial, de solução de conflitos de interesse.”

Destarte, se há conflito de interesse entre a entidade impetrante e mais dois (2) Sindicatos, o Ministério há de aguardar a solução das pendências. É assim que esta egrégia Seção tem decidido. Como exemplo os mandados de segurança de nºs 362, 448, 458 e 474.

A existência de impugnação converte o pedido de arquivamento em questão litigiosa, obstando a conversão do arquivamento em registro, consoante dispõe o art. 10 da Instrução Normativa de nº 01/97.

E, na via do mandado de segurança, que inadmitte dilação probatória, é impraticável dirimir-se sobre qual a entidade Sindical deve ser registrada na área territorial disputada: se o impetrante ou os Sindicatos impugnantes. Daí decorre não ser o direito do impetrante nem líquido e nem certo, impossível de proteção na via do *writ*.

Denego o segurança.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Nro. Registro: 98/0001127-7

Pauta: 22/04/1998

Relator

Exmo. Sr. Min. DEMÓCRITO REINALDO
Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. PEÇANHA MARTINS
Subprocurador-Geral da República

EXMO. SR. DR. ANTONIO FERNANDO
BARROS E SILVA DE SOUZA

Secretário (a)

BEL. JOÃO PEREIRA FILHO

MS 5581/DF

JULGADO: 29/04/1998

AUTUAÇÃO

IMPTE: Sindicatos dos Trabalhadores e Instrutores em Auto Escolas Despachantes Empresas de Transporte Escolar e Anexo do Estado de São Paulo

ADVOGADO: Waldemar Soares Lima Junior e outro

IMPDO: Ministro de Estado do Trabalho
SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou oralmente o Dr. Alexandre Matão, pela impetrante.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.”

Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira, Adhemar Maciel, Ari Pargendler, Jose Delgado, Garcia Vieira e Helio Mosimann votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Peçanha Martins.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 29 de abril de 1998

SECRETÁRIO (A) Bel. João Pereira Filho

VOTO

O SENHOR MINISTRO MILTON LUIZ PEREIRA: Senhor Presidente, de minha parte, não guardo dúvidas referentemente ao prazo decadencial, em se tratando de ato omissivo. No entanto, estou à palma de dúvidas muito sérias no que se refere à legitimação passiva do Senhor Ministro do Trabalho.

De um lado, embora em rápido exame, verifica-se inicialmente que, a trato de ato omissivo, a ausência de demonstração de omissão referentemente a algum ato administrativo. Outrossim, a petição é reveladora e, por mais de uma vez, que se vindica o direito ao registro sindical, conseqüente de processo que está no Ministério do Trabalho, sem uma efetiva referência à participação do Ministro como autoridade.

Insiste a parte impetrante, na sua inicial, em acoimar de omissão o processamento referido, instaurado no Ministério. Sucede que o registro, é feito por órgão fracionário competente

para cuidar dessas questões do cadastro nacional de entidade sindical, cuja chefia ou administração tem carga própria de autoridade e competência, independentemente de participação pessoal do Ministro. Aliás, a autoridade responsável pela administração do cadastro e processamento não exerce autoridade delegada, não é mero oficial exequente de determinações ministeriais. Significa dizer que pode ser qualificada como autoridade coatora.

Em resumo, parece-me que o Senhor Ministro de Estado, não pode ser qualificado como autoridade coatora.

No entanto, apesar de todas essas afirmações assegurativas do meu raciocínio, dou-me conta de que, no sentido pragmático do processo, com a denegação, chegar-se-á ao mesmo final e, ainda, porque a impetração não assegura a menor perspectiva de sucesso dadas as impugnações, ficando quebrado o vinculado direito líquido e certo.

Em resumo, Senhor Presidente, se radicalizasse as minhas afirmações, desde logo, extinguir-se-ia o processo por manifesto equívoco no endereçamento, dada a ilegitimidade passiva da autoridade apontada como coatora. Todavia, no caso concreto, acompanho o Senhor Ministro-Relator.

VOTO

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ADHEMAR MACIEL:

Sr. Presidente, a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXIX, prevê o caso de mandado de segurança quando o impetrante tiver direito líquido e certo e a autoridade impetrada, ou seja, a autoridade pública ou quem estiver fazendo as vezes dela, agir com ilegalidade ou abuso de poder.

Esse caso, como bem mostrou o Ministro Demócrito Reinaldo, em não havendo prazo, não há ilegalidade, mas abuso de poder. A autoridade coatora foi, omissivamente, levando-a durante mais de sete meses. Filio-me à tese do Sr. Ministro Demócrito: se a autori-

dade maior encampou o ato, assumiu o ônus. Passa a ser, automaticamente, de acordo com nossa jurisprudência, autoridade coatora.

Fico com o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo nas preliminares.

Quanto ao mérito, propriamente dito, o caso é típico de carência de ação, quero dizer, à autora faltou a condição específica do mandado de segurança, que é direito líquido e certo, uma questão puramente processual.

Julgo a impetrante carecedora de ação.

É meu voto.

VOTO

O SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA: — Sr. Presidente: — Apenas gostaria de dizer que não concordo com a tese de que autoridade coatora, ao prestar as informações, no mérito, passa a ser autoridade coatora, porque, ao receber um ofício do juiz, ela tem que prestá-las. Mas, se ela não adentra no mérito, fica sem defesa, porque não pode ter a certeza de que o juiz vai dar ou não pela competência do ato do Ministro deste Tribunal.

Entendo ser preciso que haja, realmente, ato do Ministro. Neste caso, como disse o Sr. Relator, havia a Instrução Normativa nº 9 dizendo que o requerimento de arquivamento desses atos constitutivos dos sindicatos tinham que ser feito ao Ministro. Por isso, nessa parte, penso que a competência é nossa.

Acompanho o Eminentíssimo Ministro Relator na conclusão.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Nº Registro: 98/0001127-7

Pauta: 22/04/1998

Relator

Exmo. Sr. Min. Demócrito Reinaldo
Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. Peçanha Martins
Subprocurador-Geral da República

Exmo. sr. Dr. Antonio Fernando Barros e
Silva de Souza

Secretário (a)

Bel. João Pereira Filho
MS 5581/DF
JULGADO: 29/04/1998

AUTUAÇÃO

IMPTE: Sindicatos dos Trabalhadores e Instrutores Em Auto Escolas Despachantes Empresas de Transporte Escolar e Anexo do Estado de São Paulo

ADVOGADO: Waldemar Soares Lima Junior e outro

IMPDO: Ministro de Estado do Trabalho

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou oralmente o Dr. Alexandre Matão, pela impetrante.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.”

Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira, Adhemar Maciel, Ari Pargendler, Jose Delgado, Garcia Vieira e Helio Mosimann votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Peçanha Martins.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 29 de abril de 1998

SECRETÁRIO (A) Bel. João Pereira Filho