

14/05/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REDATOR DO** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**ACÓRDÃO**  
**RECTE.(S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RECDO.(A/S)** : **FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S)**

REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados.

TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em conhecer parcialmente do recurso extraordinário e, nessa parte, por maioria, em dar-lhe provimento, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, em sessão presidida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 14 de maio de 2014.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – REDATOR DO ACÓRDÃO

25/11/2009

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

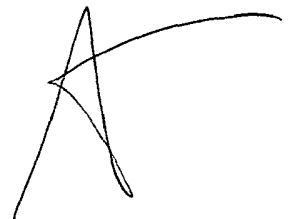
**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**RECTE. (S)** : UNIÃO  
**ADV. (A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**RECD. (A/S)** : FABRÍCIO NUNES E OUTRO (A/S)  
**ADV. (A/S)** : ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO (A/S)

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Federal da 4ª Região, que decidiu que as associações e sindicatos, na qualidade substitutos processuais, têm legitimidade para ajuizar ações, de qualquer natureza, inclusive mandamentais, visando à defesa de direitos de seus filiados, sem que seja necessária a autorização expressa ou procuração individual destes.

O referido Tribunal, no aresto contestado, deu provimento a recurso de membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, decidindo, ainda, que eles poderiam executar, individualmente, direito assegurado em ação proposta pela Associação Catarinense do Ministério Público - ACMP.

O acórdão recorrido recebeu a seguinte ementa:



RE 573.232 / SC

"PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. INCLUSÃO NO POLO ATIVO DA DEMANDA. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO PARA AJUIZAR AÇÃO.

É pacífico o entendimento nesta Egrégia Corte no sentido de que os sindicatos e associações, na qualidade de substitutos processuais, estão legitimados para ajuizar ações, não apenas mandamentais, visando à defesa dos direitos de seus filiados independentemente de autorização de cada um deles ou em assembléia. Precedente do STJ" (fl. 252).

A União opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados em decisão assim ementada:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE.

1. Não há omissão, contradição ou obscuridade se o julgado decidiu clara e expressamente sobre a questão suscitada no recurso.

2. A tarefa do Juiz é dizer, de forma fundamentada, qual a legislação que incide no caso concreto. Não cabe pretender a 'jurisdição ao avesso', pedindo ao Juízo que diga as normas legais que não se aplicam ao caso sub judice. Declinada a legislação que se entendeu aplicável, é essa que terá sido contrariada, caso aplicada em situação fática que não se lhe subsume" (fl. 262).

Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alega a recorrente ofensa aos arts. 5º, XXI e XXXVI, e 8º, III, da mesma Carta Política.



**RE 573.232 / SC**

Sustenta, em suma, a impossibilidade de execução de título judicial por aqueles que não tenham, na data da propositura da ação de conhecimento, autorizado, explicitamente, a associação a ajuizar a demanda, nos termos do art. 5º, XXI, da CF.

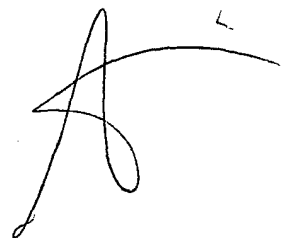
Alega, mais, que

"(...) pela leitura da petição inicial do processo de conhecimento, referida ação foi ajuizada em regime de REPRESENTAÇÃO, sendo referido, inclusive, expressamente, que a legitimidade da associação estava configurada pelo motivo de que foram juntadas autorizações específicas, 'outorgadas por cada um dos associados atuantes na prestação de serviço à Justiça Eleitoral'" (fl. 273).

Afirma, desse modo, que

"(...) até pela incidência do princípio da congruência (ou da correlação), só aqueles que foram representados, aqueles que autorizaram a ação, estão contemplados no título executivo.

Assim, a decisão que permite que outras pessoas executem o título fere os artigos 467 e 472, bem como o art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, tendo em vista que esta questão já está expressamente decidida no processo de conhecimento, ferindo, portanto, a garantia da coisa julgada" (fl. 273).



RE 573.232 / SC

Em 15/5/2008, o Tribunal, por maioria de votos, reconheceu a existência de repercussão geral, em acórdão cuja ementa tem o seguinte teor:

*"CONSTITUCIONAL. ASSOCIAÇÃO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS ASSOCIADOS. ART. 5º, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Questão relevante do ponto de vista jurídico".*

A Procuradoria-Geral da República, instada a manifestar-se, opinou pelo desprovimento do RE, em parecer ementado conforme segue:

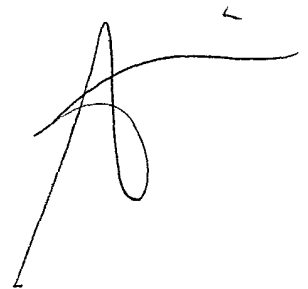
*"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE DE ASSOCIAÇÃO PARA AJUIZAR AÇÃO EM BENEFÍCIO DOS FILIADOS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. ART. 5º, XXI, DA CF. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DA SUPREMA CORTE.*

*1. Os arts. 5º, XXXVI, e 8º, III, da CF não foram objeto de debate e decisão pelo acórdão recorrido. Ausência de Prequestionamento. Incide a Súmula 282-STF.*

*2. A Suprema Corte, em reiterados precedentes, pacificou o entendimento de que as organizações de classe - associações e sindicatos - detém legitimidade ativa para representar seus filiados em juízo ou fora dele, independentemente de autorização expressa.*

*3. Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário" (fl. 294).*

É o relatório.



25/11/2009

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINAV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator):  
Inicialmente assento que o apelo extraordinário não merece ser conhecido quanto ao art. 5º, XXXVI e ao art. 8º, III, da Constituição Federal, na esteira do parecer do MPF, uma vez que tais dispositivos não foram objeto de discussão no acórdão recorrido.

Ademais, os embargos declaratórios não foram opostos com a finalidade de suprir essa omissão, o que torna inviável o recurso, neste aspecto, a teor das Súmulas 282 e 356 desta Corte.

Recordo que, na origem, foi ajuizada ação ordinária pela Associação do Ministério Público Catarinense - ACMP, em que postulava, em prol de seus associados, a incidência e os pagamentos reflexos do percentual correspondente a 11,98% sobre a gratificação eleitoral, retroativamente a março de 1994, calculada sobre os vencimentos dos juizes federais, mas reduzida por força de sua conversão em URVs.

RE 573.232 / SC

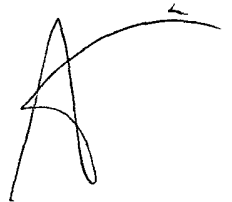
O pedido foi considerado improcedente em primeira instância. Entretanto, a sentença foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que deu provimento a recurso interposto pela Associação, adotando o voto da Relatora Taís Shilling Ferraz, exarado nos seguintes termos:

*"(...) dou provimento à apelação, para julgar procedente o pedido inicial, e assegurar a adequação da gratificação eleitoral, auferida pelos substituídos, por força da modificação da fórmula de conversão dos vencimentos dos juízes federais, no Plano Real, mediante aplicação da fórmula de 11,98%, na forma da fundamentação" (fl. 50).*

No momento da execução do acórdão, todavia, os recorridos tiveram a sua inicial indeferida pelo juízo monocrático, em decisão interlocutória, sob o argumento a seguir transcrito:

*"Os efeitos do acórdão (...) alcançam apenas os associados que tenham, na data da propositura da ação de conhecimento (...) autorizado expressamente à ACMP o ajuizamento daquela demanda, não abarcando todos os filiados, indistintamente, como interpreta o procurador dos credores ..." (fl. 06).*

Conforme assentei acima, em sede de agravo de instrumento, o TRF da 4ª Região deu provimento ao recurso dos recorridos, ao fundamento de que eles têm legitimidade para



RE 573.232 / SC

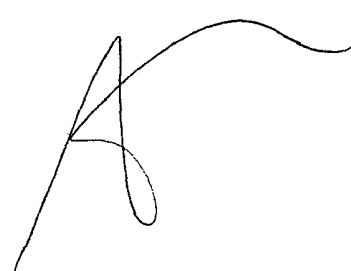
propor, individualmente, a execução de direito assegurado em ação proposta pela Associação Catarinense do Ministério Público, na qualidade de associados desta.

A questão que se discute neste RE, pois, diz respeito, basicamente, ao alcance da expressão "quando expressamente autorizados", constante do inc. XXI do art. 5º da Carta Política e às suas conseqüências processuais.

Eis o teor do dispositivo em comento (grifos meus)

"Art. 5º (...)  
XXI - as entidades associativas, **quando expressamente autorizadas**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente".

A recorrente, como assinalei, sustenta, com base na decisão monocrática reformada pela Corte a quo, que os efeitos do acórdão executado somente alcançam aqueles que tinham, na data de propositura da ação de conhecimento, autorizado, de forma expressa, a associação a ajuizar a demanda, nos estritos termos do art. 5º, XXI, da CF.





RE 573.232 / SC

Ocorre que a Constituição não especifica como se dá a autorização prevista no mencionado preceito. Daí a controvérsia.

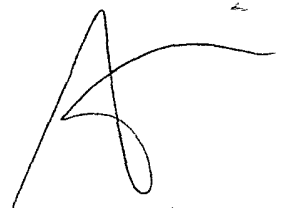
A questão discutida nestes autos, registro, não é nova nesta Casa. Por ocasião do julgamento da AO 152/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, em 15/9/1999, o Plenário do Supremo Tribunal Federal acolheu os argumentos do Min. Sepúlveda Pertence, decidindo que, para a propositura de ação de natureza coletiva, basta a autorização colhida em assembléia geral, conforme se observa do trecho de seu voto, abaixo transcrito (grifos no original):

*"Em síntese: no caso presente, como em outras hipóteses que tais, estou em que a legitimação da entidade **por força de deliberação da assembléia geral** resulta, de um lado, de compreender-se o seu objeto nas finalidades estatutárias da associação, somado, em relação a cada um deles, ao ato voluntário de filiação do associado, que envolve a adesão aos respectivos estatutos."*

À ocasião o Min. Aurélio assentou:

*"(...) concluo que, como lancei no precedente da Segunda Turma, a autorização formalizada de forma genérica é válida para a associação defender, judicial ou extrajudicialmente, os interesses - repito - dos filiados, como está no inciso XXI do art. 5º.*

*E vou mais adiante, Senhor Presidente, **não há, no preceito, qualquer expressão que limite essa***



RE 573.232 / SC

**representação ao processo de conhecimento**, à ação, em si, dita de conhecimento. Logo, pode haver, e assim admito a validade constitucional, autorização para a associação provocar a liquidação do título executivo judicial e, também, ingressar com a execução forçada, que é uma ação autônoma".

E arrematou o Min. Sydney Sanches:

"As entidades associativas **recebem autorização dos estatutos ou da assembleia-geral. Não é possível exigir-se autorização de cada um, individualmente, porque, nesse caso, a própria finalidade da associação se esvaziaria**".

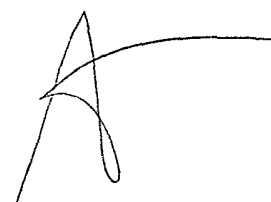
Celso Ribeiro Bastos, nessa linha, sustenta que, de acordo com a Constituição, "essa autorização pode advir tanto da lei, nos casos excepcionais em que se admite a associação por via de lei, quanto dos próprios estatutos sociais".<sup>1</sup>

Entendo igualmente que a Carta Magna não faz qualquer alusão à forma como se dará a autorização dos filiados, mas apenas consigna que esta deverá ser expressa.

Ora, a locução "quando expressamente autorizados", a meu ver, significa, simplesmente, "quando existir manifesta anuência",

---

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 123-124.



RE 573.232 / SC

o que acontece quando a autorização advém do estatuto da associação para que ele ajuíze ações de interesse de seus membros ou de deliberação tomada por eles em assembléia geral.

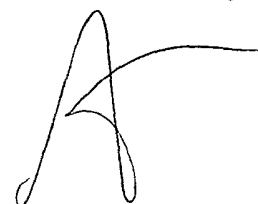
Esse é, também, o entendimento de José Afonso da Silva, segundo o qual a Constituição previu hipóteses de "representação coletiva de interesses coletivos ou mesmo individuais integrados numa coletividade", aduzindo que "as entidades associativas, quando expressamente autorizadas [certamente em seus estatutos], têm legitimidade para representar seus filiados em juízo ou fora dele (art. 5º, XXI) (...)".<sup>2</sup>

A Constituição, como se vê, em nenhum momento exigiu que se colha uma autorização individual dos filiados para cada ação a ser ajuizada pelas associações, pois isso esvaziaria a importante atribuição que o constituinte originário cometeu a tais entidades, isto é, a de defender o interesse de seus membros.

Tal múnus conferido às associações, de resto, insere-se nos quadros da democracia participativa adotada pela Carta de 1988, de forma complementar à democracia representativa tradicionalmente praticada no País.

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 261, grifos do autor.



RE 573.232 / SC

Sobre esse tema, em particular, assentei em sede acadêmica que:

"(...) a participação popular atualmente não ocorre mais apenas a partir do indivíduo, do cidadão isolado, ente privilegiado e até endeusado pelas instituições político-jurídicas do liberalismo. O final do século XX e o século XXI certamente entrarão para a História como épocas em que o indivíduo se eclipsa, surgindo em seu lugar as associações, protegidas constitucionalmente, que se multiplicam nas chamadas 'organizações não-governamentais'." <sup>3</sup>

O acórdão recorrido, ao analisar os efeitos do título judicial executado, concluiu que o pedido formulado pela Associação Catarinense do Ministério Público não se limita aos filiados que, expressamente, autorizaram o ajuizamento da demanda, mas abrange todos os membros da associação.

Transcrevo excerto da decisão:

"Compulsando os autos verifico que o acórdão exequendo (...) deu provimento a apelação da ACMP para assegurar que aos substituídos da associação o direito postulado (...). Outrossim, o pedido formulado na exordial não limita o postulado aos filiados que expressamente autorizaram o ajuizamento da demanda(...).

---

<sup>3</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, 2005.



RE 573.232 / SC

Embora a ACMP tenha juntado autorizações individuais dos associados, seu estatuto no art. 3º, I, prevê autorização geral para a associação promover a defesa judicial e extrajudicial dos interesses coletivos e difusos de seus associados e pensionistas" (fl. 140).

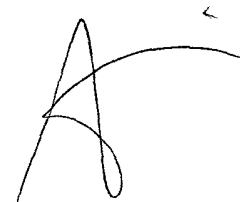
E há mais: na inicial, a associação, invoca sua "qualidade de substituta dos Membros do Ministério Público que atuaram no período de 1994 a 1999 como promotores eleitorais em Santa Catarina", baseando-se para tanto, não apenas na autorização prevista em seu estatuto, mas também no disposto no art. 5º, XXI, da CF (fls. 203/204).

De fato, como ensinam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery:

"Embora o texto constitucional fale em representação, a hipótese é de legitimação das associações para a tutela de direitos individuais de seus associados, **configurando verdadeira substituição processual** (CPC, art. 6º) (Barbosa Moreira, RP 61/190). A autorização pode estar prevista em lei, nos estatutos, ser dada pelos associados individualmente ou ocorrer em assembléia. (...) Em qualquer das hipóteses, pode a associação, em nome próprio, defender em Juízo o direito de seu associado (Celso Bastos. Coment. 2º, 113)".<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de processo civil comentado. 6ª ed. São Paulo: RT, 2002, p. 19, grifos meus.



RE 573.232 / SC

Acrescentam, ainda, que as associações estão legitimadas para o ajuizamento dos seguintes feitos:

"a) ação civil pública na defesa de direitos difusos e coletivos (LACP 5.º); b) ação coletiva para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (CDC 81 par. ún. e 82 IV; ECA 210 III); c) mandado de segurança coletivo (CF 5º, LXX, **b**); d) **ações individuais na defesa dos direitos individuais de seus associados** (CF 5º, XXI)." <sup>5</sup>

O aresto guerreado está, portanto, em consonância com a doutrina e a jurisprudência desta Corte que, por diversas vezes, após o julgamento da AO 152/RS, decidiu que a autorização prevista no art. 5º, XXI, da CF, não pressupõe a outorga de procuração de cada um dos associados à associação para ingressar em juízo, visto que esta tanto pode constar do estatuto social, quanto decorrer de deliberação dos associados em assembléia.

Ademais, assentou que qualquer filiado pode promover a execução da sentença, desde que sua pretensão esteja compreendida no âmbito da eficácia subjetiva do título judicial.

Nesse sentido, menciono os seguintes precedentes (grifos meus):

---

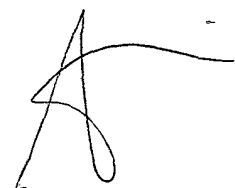
<sup>5</sup> Op.cit., p. 269, grifos meus.



RE 573.232 / SC

"CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO PEDIDO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. A ENTIDADE DE CLASSE, QUANDO POSTULA EM JUÍZO DIREITOS DE SEUS FILIADOS, AGE COMO REPRESENTANTE PROCESSUAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DE ASSEMBLÉIA GERAL. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADIS 1.721 E 1.770. INEXISTÊNCIA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **A associação atua em Juízo, na defesa de direito de seus filiados, como representante processual. Para fazê-lo, necessita de autorização expressa (inciso XXI do art. 5º da CF). Na AO 152, o Supremo Tribunal Federal definiu que essa autorização bem pode ser conferida pela assembleia geral da entidade, não se exigindo procuração de cada um dos filiados.** 2. O caso dos autos retrata associação que pretende atuar em Juízo, na defesa de alegado direito de seus filiados. Atuação fundada tão-somente em autorização constante de estatuto. Essa pretendida atuação é inviável, pois o STF, nesses casos, exige, além de autorização genérica do estatuto da entidade, uma autorização específica, dada pela Assembleia Geral dos filiados. 3. Quanto ao mérito, na ADI 1.770, o STF decidiu que é inconstitucional o § 1º do art. 453 da CLT, que trata de readmissão de empregado público aposentado por empresa estatal. Já na ADI 1.721 o STF declarou inconstitucional o § 2º do art. 453 da CLT, que impõe automática ruptura do vínculo de empregado aposentado por tempo de contribuição proporcional. 4. A recorrente pretende representar filiados que não são empregados de empresas estatais. Ademais, não houve demonstração de que esses filiados se aposentaram por tempo de contribuição proporcional. 5. Há, no caso concreto, ilegitimidade da associação recorrente para postular em nome dos seus filiados. Não há, de outro lado, identidade entre o conteúdo dos atos reclamados e o das decisões nas ADIS 1.721 e 1.770. 6. Agravo regimental desprovido". (Rcl 5.215-AgR/SP, Rel. Min. Carlos Britto)

"MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA ABAF. **DESNECESSIDADE DE PROCURAÇÃO DOS ASSOCIADOS SE HÁ AUTORIZAÇÃO EXPRESSA PARA REPRESENTÁ-LOS. PRECEDENTES.**



RE 573.232 / SC

1. **As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente seus associados, sem necessidade de instrumento de mandato** (CF, artigo 5º, XXI). 2. Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias de que as CPIs são constitucionalmente investidas (CF, artigo 58, § 3º) não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das comissões parlamentares de inquérito. Precedentes. 3. A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X). Segurança concedida" (MS 23.879/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa).

"Recurso extraordinário: descabimento: preclusão do fundamento infraconstitucional - limites subjetivos da coisa julgada - suficiente à manutenção do acórdão recorrido : incidência, mutatis mutandis, do princípio da Súmula 283. 2. Substituição processual: assente a jurisprudência do STF no sentido de que não se exige, em caso de substituição processual, a autorização expressa a que se refere o artigo 5º, XXI, da CF/88 (v.g. RE 193.382, Plenário, 28.06.1996, DJ 20.9.1996). No caso, **não exigível a autorização expressa para a propositura da ação, não há que se fazer a exigência para a respectiva execução de sentença, bastando que a pretensão do exequente se compreenda no âmbito da eficácia subjetiva do título judicial executado**". (RE 437.047-AgR/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence)

Esse é também o entendimento de Celso Agrícola Barbi, o qual, embora referindo-se ao mandado de segurança coletivo, assenta que todos os associados que se encontrem na situação descrita na inicial são beneficiários da decisão judicial, pouco





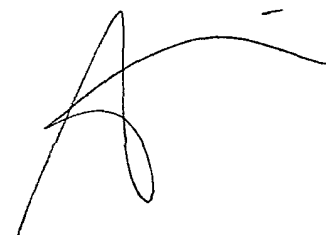
RE 573.232 / SC

importando, inclusive, que tenham ingressado na associação antes ou depois de ajuizado o writ.<sup>6</sup>

Em suma, a autorização prevista no art. 5º, XXI, da Constituição Federal, de fato, deve ser expressa, podendo, todavia, materializar-se por meio de decisão assemblear ou mediante previsão estatutária, sob pena de reduzir-se o relevante papel institucional conferido pelo Carta de 1988 às associações.

Assinalo, por fim, que o ajuizamento de ações de interesse de seus filiados por parte das associações traz como consectário lógico que cada um deles - na espécie, cada membro da Associação Catarinense do Ministério Público - possa executar a decisão que lhe foi favorável, mesmo que não a tenha autorizado, individualmente, a ingressar em juízo.

Isso posto, conheço parcialmente do recurso, negando-lhe provimento na parte conhecida.



---

<sup>6</sup> BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 281.

25/11/2009

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, se puder utilizar a palavra, já que foi citado precedente da minha lavra, faço-o para distinguir dois institutos: o da representação e o da substituição processual.

É inconcebível que haja uma associação que, pelo estatuto, não atue em defesa dos filiados. É inconcebível.

O que nos vem da Constituição Federal? Um trato diversificado, considerado sindicato, na impetração coletiva, quando realmente figura como substituto processual, inconfundível com a entidade embrionária do sindicato, a associação, que também substitui os integrantes da categoria profissional ou da categoria econômica, e as associações propriamente ditas.

Em relação a essas, o legislador foi explícito ao exigir mais do que a previsão de defesa dos interesses dos filiados no estatuto, ao exigir que tenham – e isso pode decorrer de deliberação em assembleia – autorização expressa, que diria específica, para representar – e não substituir, propriamente dito – os integrantes da categoria profissional.

Digo que o caso é péssimo para elucidar essa dualidade. Por quê? Porque, conforme consta do acórdão do Tribunal Regional Federal, a ação de conhecimento foi ajuizada pela Associação Catarinense do Ministério Público. E o que fez, atenta ao que previsto no inciso XXI do artigo 5º da Constituição Federal? Juntou a relação dos que seriam beneficiários do direito questionado. Juntou, também – viabilizando, portanto, a defesa pela parte contrária, a parte ré –, a autorização para atuar. Prevê o estatuto autorização geral para a associação promover a defesa, claro, porque qualquer associação geralmente tem no estatuto essa previsão. Mas, repito, exige mais a Constituição Federal: que haja o credenciamento específico.

Pois bem. Veio à balha incidente na execução, provocado em si – pelo menos considero o cabeçalho do acórdão do Tribunal Regional

RE 573232 / SC

Federal – pela associação que atuara representando os interesses daqueles mencionados, segundo as autorizações individuais anexadas ao processo? Não, por terceiros, que seriam integrantes do Ministério Público, mas que não tinham autorizado a propositura da ação.

Indago: formado o título executivo judicial, como o foi, a partir da integração na relação processual da associação, a partir da relação apresentada por essa quanto aos beneficiários, a partir da autorização explícita de alguns associados, é possível posteriormente ter-se – e aqui penso que os recorridos pegaram carona nesse título – a integração de outros beneficiários?

A resposta para mim é negativa. Primeiro, Presidente, porque, quando a Associação, atendendo ao disposto na Carta, juntou as autorizações individuais, viabilizou a defesa da União quanto àqueles que seriam beneficiários da parcela e limitou, até mesmo, a representação que desaguou, julgada a lide, no título executivo judicial.

Na fase subsequente de realização desse título, não se pode incluir quem não autorizou inicialmente a Associação a agir e quem também não foi indicado como beneficiário, sob pena de, em relação a esses, não ter sido implementada pela ré, a União, a defesa respectiva.

Creio, e por isso disse que a situação sequer é favorável a elucidar-se a diferença entre representação e substituição processual, a esclarecer o alcance do preceito do inciso XXI do artigo 5º, que trata da necessidade de a associação apresentar autorização expressa para agir em Juízo, em nome dos associados, e o do preceito que versa o mandado de segurança coletivo e revela o sindicato como substituto processual. Nesse último caso, a legitimação já decorre da própria Carta – representação gênero – e também da previsão do artigo 8º, do qual não me valho. Estou-me valendo apenas daquele referente às associações.

Presidente, não vejo como se possa, na fase que é de realização do título executivo judicial, alterar esse título, para incluir pessoas que não foram inicialmente apontadas como beneficiárias na inicial da ação de conhecimento e que não autorizaram a Associação a atuar como exigido no artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal.

**RE 573232 / SC**

Por isso, peço vênia – e já adianto o voto – para conhecer e prover o recurso interposto pela União.

Os recorridos não figuraram como representados no processo de conhecimento. Pelo que estou percebendo, e pelo que está grafado no acórdão impugnado pela União, apenas pretenderam, já que a Associação logrou êxito quanto àqueles representados, tomar uma verdadeira carona, incompatível com a organicidade e a instrumentalidade do Direito.

25/11/2009

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Sr. Presidente, permita-me um esclarecimento.

A ação foi ajuizada antes de o Supremo ter definido, com muita clareza, que a autorização a que se refere a Constituição é aquela que consta ou dos estatutos da associação ou de uma autorização que é colhida em assembleia geral.

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE** - Isso para os sindicatos, não é, Ministro Lewandowski? Os precedentes que nós temos são referentes todos a sindicatos, não a associações.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Aí é que está o problema. Não sei sequer se esses recorridos são associados.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Aí, então, como não havia definição ainda com relação a esse tema, aqui, no Supremo Tribunal Federal, a recorrida em contrarrazões esclarece que, *ad cautelam*, apesar de a Associação ter invocado expressamente que estava autorizada em seus estatutos, resolveu juntar algumas autorizações de seus filiados.

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE** - Não houve assembleia, não houve nada?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Não, havia e há nos autos uma disposição expressa muito clara.

RE 573232 / SC

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A autorização genérica não tem valia maior, porque a Carta exige que seja expressa.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Sim, de representar os seus membros em juízo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim, Ministro, porque todo estatuto, até para angariar associados, contém a notícia de que haverá a defesa.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE - Sim, mas o Tribunal, já anteriormente, com relação a sindicatos, reconheceu...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Eu queria, por favor, continuar o esclarecimento.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE - O Tribunal reconheceu que era possível uma autorização meramente assemblear.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Meramente estatutária.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE - Não, meramente assemblear. Se não me falha a memória.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Nesse caso concreto, foram autorizações individuais.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Não, aqui, não. Pelos precedentes que eu acabei de ler existem várias manifestações, inclusive do Ministro Velloso, que acabei de ler, no sentido de que tanto faz seja a autorização assemblear como haja previsão estatutária. Esse é o posicionamento do Supremo Tribunal

RE 573232 / SC

Federal em vários acórdãos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas, Ministro, então relegamos à inocuidade a exigência constitucional de autorização expressa.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas esse expressa não precisa ser do próprio punho do servidor, pode ser de assembleia-geral.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Eu queria apenas continuar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Pode ser em assembleia, mas que o seja. O que não posso é potencializar o estatuto, quando todo e qualquer prevê que a representação pela associação – evidentemente existe para defender os interesses dos associados – e concluir que se tem a autorização expressa exigida pela Carta da República. Se o fizer, estarei colocando as associações, em que pese ao tratamento diferenciado da Lei Maior, no mesmo patamar dos sindicatos, no que autorizados, constitucionalmente, a impetrar mandado de segurança.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Eu queria só terminar, por favor, os meus esclarecimentos, que são no seguinte sentido: a associação na inicial invoca *“a qualidade substituta dos membros do Ministério Público que atuaram no período de 1994 a 1999 como promotores eleitorais em Santa Catarina”*.

Então, o acórdão, a decisão judicial reconheceu o direito de todos aqueles que se encontravam naquela situação. Ela invocou não apenas a autorização prevista em seu estatuto como também fez menção ao artigo 5º, XXI da Constituição Federal. E mais, como eu tive oportunidade de dizer aos eminentes pares, a doutrina evoluiu um pouquinho

**RE 573232 / SC**

relativamente à distinção rígida que se faz entre representação e a substituição processual.

Trago à colação, como já fiz, antes, um trecho de um estudo de um dos mais eminentes processualistas brasileiros que é o professor Nelson Nery Júnior e sua digna esposa Rosa Maria de Andrade Nery. Quer dizer, essa distinção que o Ministro Marco Aurélio corretamente faz, e que sempre se fez, é atenuada nesse caso. Dizem esses dois eminentes processualistas: embora o texto constitucional fale em representação a hipótese é de legitimação das associações para tutela de direitos individuais dos seus associados, configurando - até grifei aqui - verdadeira substituição processual, ou seja, não obstante a Constituição fale em representação. Na verdade, o que ocorre é uma representação processual, e diz ele: em harmonia com que o Supremo tem decidido a autorização pode estar prevista em lei quando são aquelas associações ou entidades criadas por lei nos estatutos ou ser dada pelos associados individualmente ocorrer em assembléia. Em qualquer das hipóteses pode a associação em nome próprio defender em juízo o direito de seus associados.

Trago, aqui, à colação, como disse, mas só para enfatizar, novamente, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, em memorável voto, diz o seguinte: no caso - quer dizer, era um caso semelhante -, não exigível autorização expressa para propositura da ação não há que se fazer exigência para respectiva execução de sentença, bastando que a pretensão do exequente se compreenda no âmbito de eficácia subjetiva do título judicial executado. Ou seja, todos aqueles promotores que se encontravam no período de 94 a 99 atuando como promotores eleitorais de Santa Catarina têm um título judicial, que a meu ver, pode ser executado expressamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ainda que não sejam associados.

Agora há um detalhe. Permitam-me apenas expor, quanto à dualidade. Na substituição processual, tem-se legitimação concorrente.



RE 573232 / SC

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** ... concorrente e extraordinária.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Do titular do direito substancial e do substituto que, pela Carta da República, no mandado de segurança coletivo, é o sindicato. O que houve na espécie? A associação ajuizou ação, delimitou o quadro de beneficiários, apresentou as autorizações individuais desses associados, viu o pedido ser julgado. Houve o provimento da apelação para julgar procedente o pleito tal como delimitado na inicial, tendo em conta aqueles beneficiários. É o que está no acórdão:

(...) deu provimento à apelação da ACMP para assegurar aos substituídos da associação o direito postulado.

Postulado tal como se contém na inicial.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Mas Vossa Excelência admitiria que os associados que estivessem nessa situação pudessem executar o título?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, se entendermos que as associações se igualam aos sindicatos, atribuiremos ao Legislador constituinte a inserção não apenas de palavras, mas de preceitos inócuos na Constituição Federal. Partiremos para igualar o que previsto no inciso XXI do artigo 5º com o que se contém no inciso LXX. Aqui, sim, tem-se o abandono da exigência da representação retratada numa autorização expressa, no que se previu:

Art. 5º (...)

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

(...)

RE 573232 / SC

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano (...).

Mas para essa ação específica, mandamental. Não ação ordinária de cobrança, como tivemos, e que desaguou no título executivo que se quer estender a quem não foi mencionado na inicial como beneficiário, ou seja, em relação...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Mas que é associado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não sei se são, não pesquisei. Também não assevero que não sejam associados, mas para mim isso não é importante.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Essa distinção é importante.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ou seja, surpreendendo a ré. A ré foi condenada segundo o pedido formulado. O pedido se mostrou específico, ante as autorizações individuais, quanto a certos promotores. Aqueles que não autorizaram a associação por isso ou por aquilo...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - A ré se defende da tese e não do número de autores.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Aqueles que não são associados e que, agora, viram o êxito do pleito, podem simplesmente pretender executar um título judicial inexistente em relação a eles, sob o ângulo subjetivo? A meu ver não, Presidente.

RE 573232 / SC

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Ministro Relator, o caso dos autos, segundo li no acórdão, segundo ouvi da leitura, é de substituídos processuais e não de representados processuais.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - A Associação invoca inclusive essa natureza, essa qualidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Ministro, há uma impropriedade, porque não coabita o mesmo teto a representação e a substituição, isso sob o ângulo técnico.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Sim, eu ouvi. Trata de substituição. Já se fala de categoria, quer dizer, de uma base numérica maior do que a base dos filiados, porque a categoria é mais expressiva numericamente do que os filiados.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** O Relator, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, destacou, em seu voto, que a Associação Catarinense do Ministério Público *“promoveu a ação, na qualidade de substituto processual, de modo que os substituídos possuem o direito à execução do título judicial decorrente do acórdão com trânsito em julgado”*.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - A base numérica é muito maior: categoria.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Perdoe-me Vossa Excelência. É uma impropriedade porque, a teor do inciso LXX do artigo 5º, a associação só é substituta processual para o mandado de segurança coletivo.

RE 573232 / SC

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Mas aí, no inciso LXX, penso que não é nem substituição, é apresentação. O próprio sindicato requer sem precisar de... É legitimação direta no inciso LXX.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Sim. A legitimação concorrente a que me referi. Claro que os titulares do direito substancial não ficam tolhidos. Agora, entender-se, primeiro, que uma associação pode atuar a partir apenas do estatuto, da previsão genérica de defesa dos associados, sem juntar o que exigido pelo inciso XXI do artigo 5º – a autorização expressa, está no preceito –, que pode inclusive atuar fora dos limites societários, é passo demasiadamente largo.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Mas ninguém está afirmando isso. Eu não afirmei isso, Ministro Marco Aurélio.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Mas é que os limites societários, no caso da substituição.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – E no caso concreto? No caso concreto, a relação processual se formou de forma exaustiva – no tocante aos contidos em relação e respectiva autorização. Terceiros pretendem, na execução do título que decorreu desse pedido – como disse – pegar uma verdadeira carona no sucesso judicial alheio.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Membros da associação.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Os beneficiários da ação já eram filiados antes da propositura da ação.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Sim, só que não ingressaram. Como eu esclareci - aliás,

**RE 573232 / SC**

como a recorrida consignou nas contrarrazões -, era um momento de penumbra, um momento cinzento em que o Supremo Tribunal e a doutrina não tinham assentado essa tese com tanta clareza. Por isso, *ad cautelam*, eles ingressaram com autorizações, mas a associação invocou o permissivo constitucional e a sua condição de substituta processual.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como ressaltou a ministra Ellen Gracie, os precedentes se referem a sindicatos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Agora, é claro, e aí todos aqueles que eram associados e estavam abrangidos pelo título ingressaram depois com a execução, ainda que não tenham, por alguma razão, anexado uma autorização específica, até porque alguns talvez não tivessem sido encontrados, por estarem no interior de Santa Catarina. Isso é muito comum na vida associativa, todo mundo conhece isso. Nós temos que tomar muito cuidado para não cortarmos essa possibilidade de uma associação ingressar em juízo em benefício de seus associados, parte deles ou a totalidade deles. Isso é extremamente comum em certas categorias profissionais que nós conhecemos inclusive da magistratura.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o Direito, principalmente o instrumental, é avesso a atalhos.

25/11/2009

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REDATOR DO** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**ACÓRDÃO**  
**RECTE.(S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RECDO.(A/S)** : **FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S)**

**VISTA**

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA** - Senhor Presidente, nós tivemos aqui uma longa discussão sobre essa questão há cerca de cinco anos por ocasião do julgamento do RE 210.029 que dizia respeito aos sindicatos. Eu fui designado redator para o acórdão. Elaborei o acórdão, mas esse acórdão ainda está pendente de julgamento de embargos de declaração até hoje. Eu acho que talvez seria oportuno fazermos um exame conjunto dessas questões por ocasião do julgamento desses embargos.

Por isso, peço vista dos autos.

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Depois do voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), **conhecendo em parte** do recurso extraordinário e, nessa parte, **negando-lhe** provimento, e do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, **conhecendo em parte** do recurso e, nessa parte, **dando-lhe** provimento, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, porque em representação do Tribunal no exterior, os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Presidente) e Cezar Peluso (Vice-Presidente). Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RI). **Plenário**, 25.11.2009.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RI). Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu  
Secretário

03/10/2013

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

## VOTO – VISTA

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA:**

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela UNIÃO (fls. 267/274), contra acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em julgamento de Agravo de Instrumento, que substituiu decisão do Juízo da 1ª Vara Federal de Florianópolis, que excluía os litisconsortes GILBERTO POLLI, FABRÍCIO NUNES, HÉLIO JOSÉ FIAMONCHI, HELOÍSA CRESCENTI ABDALA FREIRE, HENRIQUE LIMONGI e HERCÍCILIA REGINA LEMKE do polo ativo de ação de execução de título judicial (fl. 39/40).

O magistrado de primeiro grau entendeu que o título objeto de execução foi formado em ação coletiva ajuizada pela ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ACMP, mediante a autorização individual de alguns de seus membros (fls. 180/201), para condenação da UNIÃO ao pagamento do percentual de 11,98% sobre a gratificação eleitoral por eles recebida a contar de março de 1994. Em razão da ausência de subscrição - pelos litisconsortes excluídos - da autorização para propositura da demanda condenatória, entendeu-se que eles não seriam beneficiados pela coisa julgada formada. Isso porque a legitimidade ativa da associação não se amoldaria ao disposto pelo art. 8º, III, da Constituição Federal de 1988, que veicula regra específica para substituição processual pelos sindicatos.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento interposto, deixou assente que o art. 3º (*rectius* 2º, fl. 140), I, do Estatuto da ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ACMP, confere-lhe autorização geral para promoção da defesa judicial e extrajudicial dos interesses coletivos e difusos de seus associados e pensionistas, o que faria com que a associação agisse como substituta processual. Afirmou-se que a referência à autorização para que



## RE 573232 / SC

as associações representassem seus filiados judicial ou extrajudicialmente no art. 5º, XXI, da Constituição Federal de 1988, exigiria apenas que a defesa desses interesses constasse entre as finalidades da entidade ou que houvesse autorização de cada um de seus membros (fls. 251/252).

A União opôs embargos de declaração (fls. 254/257), que tiveram seu provimento negado no acórdão de fls. 260/262, ocasião em que se destacou que os arts. 5º, XXI, e 8º, III, da Constituição Federal de 1988, não incidem na hipótese.

A União interpôs recurso extraordinário alegando ofensa aos arts. 5º, XXI, XXXVI e 8º III. O recurso foi admitido na origem (fl. 276). Houve o reconhecimento da existência de repercussão geral do tema veiculado no recurso extraordinário (fl. 287).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se no sentido do não conhecimento do extraordinário no que tange à alegada violação aos arts. 5º, XXXVI, e 8º, III, da Constituição Federal de 1988. Quanto ao mérito, entendeu pela negativa de provimento, porque *“as organizações de classe – associações e sindicatos – detêm legitimidade ativa para representar seus filiados em juízo ou fora dele, independentemente de autorização expressa, quando atuem na qualidade de substitutos processuais”* (fl. 296).

Iniciado o julgamento, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, deixou de conhecer o recurso quanto aos arts. 5º, XXXVI, e 8º, III, da Constituição Federal de 1988, que não embasaram o acórdão atacado e tampouco foram objeto de exame nos embargos declaratórios interpostos (enunciados ns. 282 e 356, da súmula da jurisprudência desta Corte). Quanto à alegação de violação ao art. 5º, XXI, da Constituição Federal, aduziu que este Tribunal, no julgamento da AO 152/RS, acolheu a fundamentação expendida no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, para decidir que bastaria a autorização colhida em assembleia geral para que a associação ajuizasse ação coletiva. Acrescentou que a autorização expressa, prevista pelo aludido art. 5º, XXI, pode advir de cláusula estatutária que lhe dê poder para propor ação de interesse de seus membros, ou de deliberação por eles tomada em assembleia geral. Concluiu, assim, que *“qualquer filiado pode promover a execução da sentença,*

RE 573232 / SC

*desde que sua pretensão esteja compreendida no âmbito de eficácia subjetiva do título judicial”, de sorte que “o ajuizamento de ações de interesse de seus filiados por parte das associações traz como consectário lógico que cada um deles – na espécie, cada membro da Associação Catarinense do Ministério Público – possa executar a decisão que lhe foi favorável, mesmo que não a tenha autorizado, individualmente, a ingressar em juízo”. Concluiu, então, por conhecer parcialmente do recurso extraordinário, negando-lhe provimento na parte conhecida.*

Na mesma assentada, o Ministro Marco Aurélio iniciou divergência, ao apontar que os textos dos arts. 5º, XXI, e 8º, III, da Constituição Federal de 1988, são distintos e, por conseguinte, deles são extraídas normas próprias para disciplina da ação ajuizada pela associação e daquela proposta por sindicato. Na última hipótese, reclama-se *“mais do que a previsão de defesa dos interesses dos filiados no estatuto, ao exigir que elas tenham – e isso pode decorrer de uma deliberação em assembleia – autorização expressa, que eu diria específica, para representar – e não substituir, propriamente dito – os integrantes da categoria profissional”*. À luz dessa diferenciação, votou por conhecer e negar provimento do recurso interposto pela União, uma vez que os recorridos não autorizaram o ajuizamento da ação de conhecimento, na qual se formou o título judicial que ora pretendem executar.

Para melhor análise, pedi vista dos autos.

É o breve relatório.

O art. 5º, XXI, da Constituição Federal de 1988, dispõe que *“as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”*. A inclusão do termo *“representar”* e a atuação condicionada à *“expressa autorização”* diferenciam o enunciado do art. 5º, XXI, de outros dispositivos constitucionais relacionados ao processo coletivo, destacando-se, a propósito, as regras veiculadas pelo art. 5º, LXX, ‘b’, e pelo art. 8º, III, o qual trata de forma específica a legitimidade ativa dos sindicatos para a *“defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”*, sem que haja alusão à *“representação”* ou à *“expressa*

RE 573232 / SC

*autorização*".

A diferente redação dos dispositivos constitucionais mencionados não impediu que parte da doutrina identificasse a figura da substituição processual, igualmente, nos arts. 5º, XXI, e 8º, III, (cf. **Hugo Nigro Mazzilli**. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 282), atribuindo-se, ao constituinte, um "cochilo técnico", ante a criticada inserção do verbo "*representar*" na disciplina genérica da legitimidade das associações (cf. **José Carlos Barbosa Moreira**. "Ações coletivas na Constituição Federal de 1988" in A ação civil pública após 25 anos. Edis Milaré (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 366).

Os contornos próprios do processo coletivo consubstanciaram, para alguns juristas, a criação de figura que se estremava dos conceitos correntes de legitimidade ordinária e extraordinária, correlacionando-a a uma "*legitimidade especial*" (**Teresa Arruda Alvim Wambier e Luiz Rodrigues Wambier**. "Anotações sobre as ações coletivas no Brasil – presente e futuro" in Processo coletivo e outros temas de direito processual: homenagem 50 anos de docência de professor José Maria Tesheiner, 30 anos de docência do professor Sérgio Gilberto Porto. Araken de Assis, Carlos Alberto Molinaro, Luiz Manoel Gomes Júnior, Mariângela Guerreiro Milhoranza. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 614), ou a uma legitimação autônoma (**Ada Pellegrini Grinover**. "*Direito processual coletivo*" in Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Eduardo Ferreira Jordão, Fredie Souza Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 33).

Entretanto, considero que a controvérsia doutrinária a respeito dos conceitos de substituição e representação, para conformação da legitimidade das associações no processo coletivo, não deve ser feita a par da disciplina processual vigente e das consequências advindas dessa opção. No magistério de **Cândido Rangel Dinamarco** (Instituições de direito processual civil. Vol. II. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 119-120):

“Representante não é parte. Regras de direito material e processual impõem que, em diversas situações, os interesses de uma pessoa sejam geridos ou defendidos por outra. Assim são todas as pessoas jurídicas porque, consistindo numa abstração, não têm existência física e sempre atuam pela mão do agente que a lei ou o estatuto indicar (CPC, art. 12); assim também, os incapazes em geral, que, por serem impedidos de administrar sua pessoa e bens, ou somente os bens, são necessariamente representados pelos pais, tutor ou curador (em caso de incapacidade relativa os pais os assistem e não representam, mas da mesma forma não são partes – CC, arts. 3 e 4º; CPC, art. 8º). [...]

Substituto processual é parte. Em algumas situações, tidas por extraordinárias no sistema, a lei permite que uma pessoa particularmente ligada a certos interesses de outra venha a juízo em nome próprio para a defesa desses interesses (e o juízo dessa proximidade jurídica compete ao legislador, não ao juiz). Ordinariamente a legitimidade ativa para a causa (legitimidade ordinária) pertence apenas ao sujeito que seja titular da pretensão deduzida (CPC, art. 6º), mas o Código de Processo Civil abre caminho para essas legitimações extraordinárias, em hipóteses específicas. O sujeito legitimado extraordinariamente para defender em juízo interesse alheio em nome próprio é substituto processual. Tanto quanto o representante, ele defende direito de outrem – mas a diferença está em que ele o faz em nome próprio, figurando na demanda como parte (autor) e não em nome de outrem [...]. Para alguns efeitos a doutrina atribuiu aos substituídos a qualidade de partes em sentido substancial, não passando de mera parte formal do processo.”

As associações são pessoas jurídicas criadas pela união de pessoas, que se organizam para a consecução de fins não econômicos (art. 53, do Código Civil). A mobilização de interesses que as impulsionam permite que a defesa dessas reivindicações ocorra de forma concertada, a partir

## RE 573232 / SC

do engajamento de seus membros, gerando um conhecimento mais apurado das circunstâncias fáticas subjacentes aos conflitos e uma melhor reflexão sobre os fundamentos jurídicos que dão lastro às suas ações. Os interesses enfeixados pelas associações são múltiplos e, por vezes, os bens e direitos a serem protegidos e conservados pela intervenção delas excedem ao âmbito restrito ao patrimônio jurídico de seus associados.

A conservação e a promoção do meio ambiente hígido, da moralidade administrativa, do patrimônio público, histórico e cultural aproveitam a todos os membros da coletividade, o que torna incindível o benefício obtido com sua proteção ou o prejuízo advindo de sua violação. Ao lado desses interesses tidos como difusos (art. 81, I, da Lei n. 8.078/90), identificam-se os direitos e interesses coletivos, que, não obstante sejam insuscetíveis de delimitação individualizada, estão radicados em uma *"relação jurídica base"* (art. 81, II, da Lei n. 8.078/90), comum a um grupo, categoria ou classe de pessoas. Em ambas as situações, a concepção clássica de processo, vertida no art. 6º, do Código de Processo Civil, não se ajusta com perfeição, porque centrada numa relação jurídica individualizada, instaurada para potencial obtenção de provimento jurisdicional em prol do sujeito titular do direito afirmado na petição inicial. Com efeito, a estrutura tradicional do processo não se amoldava a defesa de direitos e interesses que extrapolassem o patrimônio da parte autora (**Mauro Cappelletti e Bryant Garth**. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 49). A revisão desses parâmetros somava-se às discussões suscitadas pela emergência de novos direitos e pela preocupação da sociedade com novas questões desencadeadas pela industrialização e urbanização crescente, que tornavam mais extensa a repercussão dos danos, de origem pouco nítida e de difícil reparação, em cadeias de ações superpostas.

A insuficiência das categorias tradicionais do processo civil era denunciada, de igual forma, pelos direitos individuais homogêneos (art. 81, III, da Lei n. 8.078/90), concebidos ante a existência de danos passíveis de individualização, que se projetam do modo plural na sociedade. As dificuldades inerentes aos custos da demanda judicial e ao escasso

RE 573232 / SC

reconhecimento dos cidadãos como sujeitos de direitos, aptos a ingressar em juízo, somavam-se à frequente constatação de que muitos desses conflitos decorriam de relações jurídicas assimétricas, marcadas pela vulnerabilidade da parte lesada, sob o prisma fático, econômico e jurídico. A reinvidicação do acesso à justiça impeliu o legislador a buscar soluções coletivas para tais disputas, como instrumento para assegurar meios mais efetivos de pacificação social, que não eram encontrados mediante a cumulação *subjetiva* de ações, obtida na formação do litisconsórcio facultativo ativo.

A reunião desses distintos aspectos, sob a denominação processo coletivo, não elide as complexidades inerentes aos institutos por ela abrangidos. As diferentes características dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, observadas nos conflitos de direitos materiais subjacentes, congregam, respectivamente, aspectos de “*tutela de direitos coletivos*” e “*tutela coletiva de direitos*” (Teori Albino Zavascki. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 32), o que provoca consequências quando avaliadas questões pertinentes à legitimidade ativa, aos efeitos da coisa julgada e ao cumprimento da sentença, o que desperta especial atenção no presente recurso extraordinário, em que discutida a possibilidade de associados, que não deram autorização expressa para ajuizamento de ação coletiva de conhecimento, valerem-se do título judicial para execução individual.

Registro que as ações ajuizadas por associações para defesa de direitos e interesses difusos e coletivos não despertam a discussão ora posta, pois o caráter incindível do bem da vida pleiteado não comportaria cumprimento individualizado da condenação imposta e, por conseguinte, tal discussão seria despida de utilidade, especialmente porque a legislação processual já lhe deu solução consentânea (art. 16, da Lei n. 4.717/65; art. 15, da Lei n. 7.347/85; art. 100, da Lei n. 8.078/90).

Em acréscimo ao exame da doutrina já apresentada, sublinho que a questão suscitada não é nova e já foi debatida por esta Corte em julgamento da AO 152/RS (Relator Min. Carlos Velloso, DJ 03.03.2000). Na

RE 573232 / SC

ocasião, associação de magistrados ajuizara ação, em face do Estado do Rio Grande do Sul, para que a parte ré fosse condenada a pagar diferenças de remuneração em atraso. Embora fosse constatada a existência de cláusula estatutária, que enunciava o poder outorgado à associação para representação dos interesses individuais e coletivos de seus associados, judicial e extrajudicialmente, o Relator, eminente Ministro Carlos Velloso, decidiu que a legitimação extraordinária da associação ficava restrita aos integrantes que houvessem subscrito as autorizações carreadas aos autos, por entender que *“a disposição inscrita no citado inciso XXI do art. 5º, da C.F., exige autorização expressa de cada um dos associados”*.

Entretanto, em voto perfilhado pela maioria, o Ministro Sepúlveda Pertence salientou que:

“[...] Certo, enquanto a legitimação para o mandado de segurança coletivo foi outorgada em termos fortes de inequívoca substituição processual, a dispensar a manifestação da vontade dos substituídos – o mesmo ocorrendo, segundo penso, relativamente aos sindicatos, seja qual for a via que percorrer – a qualificação das demais entidades associativas, quando não se cuide de mandado de segurança coletivo, deu-se literalmente a título de representação, subordinada a autorização expressa.

Não chego a entender a diferença de tratamento, pois, no sistema pátrio de garantias contra a ação ilegal ou abusiva da Administração Pública, entre o mandado de segurança e outras vias processuais de tutela jurisdicional – que a lei não pode excluir (CF, art. 5º, XXXV) – a distinção é apenas de procedimento.

Não obstante – em respeito aos precedentes a que prestei adesão e sem prejuízo de eventual revisão do tema -, a manifesta diferença literal entre os incisos LXX e XXI da Declaração de Direitos me leva a admitir não bastar a previsão estatutária, para satisfazer à exigência de autorização expressa, contida no último.”

RE 573232 / SC

Sua Excelência prosseguiu para aduzir que:

“Não tenho dúvidas em que só o mandato de cada interessado possa, por exemplo, qualificar uma associação de fins puramente culturais ou recreativos – um grêmio literário ou um clube – a propor em nome de sócios uma ação de repetição indébito tributário.

Diferente, porém, é a espécie, onde uma associação de classe de magistrados, à qual os estatutos explicitamente conferem a destinação de representação em juízo dos seus filiados, propõe, cumprindo deliberação específica de sua assembleia geral, uma ação cujo objeto é a correção monetária da remuneração da categoria, paga com atraso.

Em síntese: no caso presente, como em outras hipóteses que tais, estou em que a legitimação da entidade por força de deliberação da assembleia geral resulta, de um lado, de compreender-se o seu objeto nas finalidades estatutárias da associação, somado, em relação a cada um deles, ao ato voluntário de filiação do associado, que envolve a adesão aos respectivos estatutos.”

As conclusões do acórdão prolatado no julgamento da AO 152/RS foram reiteradas, por unanimidade de votos do Plenário desta Corte, em julgamento do AgR na Reclamação 5.215/SP (DJE 22.05.2009), sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, cujo voto condutor deixou assente que o art. 5º, XXI, cuida de hipótese de representação processual, razão por que a autorização expressa lá mencionada exige, cumulativamente, “(a) cláusula estatutária de autorização” e “(b) manifestação autorizadora específica do órgão deliberativo máximo, que é a assembleia geral dos filiados”. Ademais, a legislação infraconstitucional, no que atine à autorização expressa, alinha-se à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se extrai da leitura do art. 2º-A, parágrafo único, da Lei n. 9.494/97, com a redação dada pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001 (“*Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas*



RE 573232 / SC

*autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal de seus associados e indicação dos respectivos endereços”).*

O enunciado expresso do art. 5º, XXI, da Constituição Federal de 1988, e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria levam-me a concluir que o dispositivo trata de efetiva representação processual, a exigir que a previsão estatutária e a expressa autorização dada pelos seus integrantes em assembleia da associação sejam pressupostos processuais para aferição de sua capacidade para estar no processo em defesa de direitos individuais homogêneos de seus membros.

Entretanto, essa afirmação não acarreta a adesão às conclusões sufragadas pela divergência já iniciada.

De fato, o magistério da doutrina especializada considera insuficiente a transposição dos limites subjetivos da coisa julgada, tal como definidos pelo art. 472, do Código de Processo Civil, para o processo coletivo. A ressalva feita na segunda parte do referido dispositivo legal para as ações de estado e a eficácia da sentença condenatória penal no juízo cível eram exemplos extraídos da legislação para evidenciar a impossibilidade de circunscrever, de modo estrito, a repercussão da coisa julgada às partes do processo. Essas incongruências tornavam-se evidentes quando constatado que a relação jurídica de direito material, subjacente à demanda, tinha repercussão mais ampla do que o recorte dos fatos trazidos ao conhecimento do Juízo, cuja sentença projetava-se para além da esfera de interesses das pessoas formalmente convocadas para participar do processo.

As discussões travadas sobre a extensão dos conceitos de parte e interessado são ora retomadas para explicitar que, tratando-se de direitos difusos e coletivos, a titularidade do bem reivindicado não se exaure no sujeito que figura no polo ativo da demanda, assim como, na hipótese de direitos individuais homogêneos, a pluralidade de situações jurídicas congêneres desestimula o ajuizamento de ações com igual conteúdo, com consequências prejudiciais à prestação jurisdicional célere (**José Maria**

RE 573232 / SC

**Rosa Tesheiner e Raquel Heck Mariano da Rocha.** “Partes e legitimidade nas ações coletivas”. *In* Revista de Processo, ano 35, n. 180, fev./2010, p. 14). A propósito, transcrevo passagem da análise feita por **Rodolfo de Camargo Mancuso** sobre o tema (Jurisdição coletiva e coisa julgada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 248-249, 256-257):

“Ainda no plano da jurisdição singular, verifica-se que a projeção subjetiva da coisa julgada vem facilitada pelo fato de que as partes (originárias ou intervenientes) estão aderentes às suas correspondentes situações legitimantes no plano do direito material; assim é que o autor da ação de despejo corresponde ao destinatário da norma do inquilinato que autoriza a desocupação; o oponente (CPC, art. 56) intervém na relação processual formada *inter alios* porque é favorecido por uma norma material (v.g. direito de propriedade) que o coloca num plano jurídico de mesmo nível que o agitado pelas partes mas com o destas incompatível.

A relação entre partes e terceiros todavia se torna mais tensa e complexa na jurisdição coletiva, porque a aderência a uma situação legitimante de direito material, ou bem não existe (caso de novos interesses emergentes na sociedade e ainda não recepcionados pelo ordenamento positivo) ou deve passar por importantes refrações, e daí é que se pode dizer que os interesses metaindividuais são dessubstantivados, já que eles existem independentemente de um sujeito ou entidade que os titularize em termos de atribuição exclusiva (um próprio ponto de *riferimento*, diria a doutrina italiana).

[...] Essas disposições evidenciam que o manejo da posição processual do terceiro, no plano da jurisdição coletiva, é muito diverso daquele da jurisdição singular: nesta última, prevalece a diretriz da estabilização do objeto litigioso (CPC, art. 264), conjugada ao entendimento da coisa julgada aos sujeitos integrantes da lide (CPC, art. 472), por aí se explicando a fixação de limites – objetivo e subjetivo – tendo-se por excepcionais as intromissões ulteriores, como nas restritas figuras de intervenção de terceiros ou na chamada substituição

## RE 573232 / SC

(*rectius* sucessão) processual. Já na jurisdição coletiva, por definição, a óptica é diversa, devendo-se buscar a máxima efetividade do comando judicial, em suas projeções espacial e subjetiva. Isso passa pela regulação da posição do terceiro e suas possíveis demandas individuais, tendo o legislador afirmado que incoorre litispendência entre os planos coletivo e individual.”

Os contornos da questão, quando possível a individualização do provimento jurisdicional pleiteado, geram soluções legislativas distintas, presumindo-se a extensão dos efeitos da coisa julgada, favoráveis ou prejudiciais, a todos os membros da categoria ou grupo que não tenham requerido sua exclusão da ação coletiva (*opt out*) e, em outro extremo, a repercussão de tais efeitos restrita aos integrantes da categoria ou grupo que tenham manifestado adesão voluntária na demanda coletiva (*opt in*) (cf. **Kazuo Watanabe**. XIII World Congress of Procedural Law. “Relatório síntese. Tema 5 – Novas tendências em matéria de legitimação e coisa julgada nas ações coletivas”. In Os processos coletivos nos países da Civil Law e da Common Law: uma análise de direito comparado. 2. ed. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Linda Mullenix. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 302).

O legislador brasileiro, na disciplina sistemática do processo coletivo (art. 21, da Lei n. 7.347/85), não impôs a adesão obrigatória do legitimado individual para proveito da sentença proferida em ação coletiva proposta para defesa de direito individual homogêneo, havendo, na hipótese, a possibilidade de o interessado valer-se da sentença em que o pedido foi julgado procedente, não sendo prejudicado pelo julgamento de improcedência (art. 103, III, da Lei n. 8.078/90), dando-se solução diversa no que atine ao pronunciamento judicial negativo ao pedido que esteja lastreado na insuficiência de provas em demandas relacionadas a direitos difusos e coletivos, nos termos do art. 103, I e II, da Lei n. 8.078/90 (cf. **Alúcio Gonçalves de Castro Mendes**. Ações coletivas no direito comparado e nacional. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.

RE 573232 / SC

279; **Teresa Arruda Alvim Wambier e Luiz Rodrigues Wambier**. Op.cit., p. 617).

A disciplina dada pela legislação ordinária não contrasta com o art. 5º, XXI, da Constituição Federal de 1988, porquanto não há infração ao preceito constitucional se o título judicial formado, na ação coletiva ajuizada para defesa de direitos individuais homogêneos, é utilizado para propositura de execução individual por associado que não concorreu para a deliberação favorável ao ajuizamento da demanda (art. 103, §3º, da Lei n. 8.078/90).

Acrescento que a solução adotada não diverge do voto por mim proferido em julgamento do RE 210.029, no qual adotei posição favorável à legitimidade dos sindicatos para ajuizamento de execução de créditos reconhecidos aos trabalhadores em ação coletiva. Para aquela solução, convergiram a dicção do art. 8º, III, da Constituição Federal de 1988, que afirma expressamente a substituição processual exercida pelos sindicatos, e a configuração dada às organizações sindicais pelo ordenamento jurídico. De fato, as relações de trabalho são balizadas pela subordinação que, em contexto de elevada disparidade de distribuição de bens, torna mais frágil a posição do trabalhador que pretenda reivindicar seus direitos, mas tema a despedida injustificada. Essa constatação fática é um dos elementos que concorreram para que a legitimidade extraordinária dos sindicatos já fosse reconhecida no art. 513, "a", da Consolidação das Leis do Trabalho, ora interpretada como tentativa de evitar-se o receio legítimo de que a condenação, obtida em ação coletiva, fosse frustrada pela inibição dos beneficiados em impulsionar, individualmente, a execução do julgado, tendo-se em vista pressões em sentido contrário impingidas pelos empregadores.

Em síntese, destaco que o art. 5º, XXI, da Constituição Federal de 1988, veicula hipótese de representação processual, razão por que a previsão estatutária e a expressa autorização dada pelos seus integrantes em assembleia da associação são pressupostos processuais para aferição de sua capacidade para estar no processo em defesa de direitos individuais homogêneos de seus integrantes. Contudo, tendo-se em vista

**RE 573232 / SC**

a peculiaridade dos limites subjetivos da coisa julgada formada na ação coletiva, entendo que inexistente violação ao art. 5º, XXI, se o título judicial for utilizado para propositura de execução individual por associado que não concorreu para a deliberação favorável ao ajuizamento da demanda.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso, adotando, com todas as vênias, fundamentação diversa daquele expendida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, para afirmar que a ausência de autorização não impede que o beneficiado proponha execução individual baseada em sentença proferida em ação coletiva, movida por associação, para defesa de direito individual homogêneo.

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

RECTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Depois do voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), **conhecendo em parte** do recurso extraordinário e, nessa parte, **negando-lhe** provimento, e do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, **conhecendo em parte** do recurso e, nessa parte, **dando-lhe** provimento, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, porque em representação do Tribunal no exterior, os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Presidente) e Cezar Peluso (Vice-Presidente). Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RI). **Plenário**, 25.11.2009.

**Decisão:** Colhido o voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), que acompanhava o Relator, negando provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Teori Zavascki. Declarou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participante da "V Conferência Iberoamericana sobre Justicia Electoral", em Santo Domingo, República Dominicana. **Plenário**, 03.10.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário

14/05/2014

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

## VOTO - VISTA

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI:** 1. Trazem os autos recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, ao prover agravo de instrumento, reformou decisão do juízo singular. A decisão reformada – cuja restauração, portanto, está aqui sendo postulada - havia excluído do polo ativo de *ação de execução* membros da Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP) que não firmaram autorização individual para a propositura da ação coletiva (*ação de conhecimento*) de que resultou a sentença objeto da execução.

O juízo de primeira instância assentou que, na ação de conhecimento nº 2000.72.00.000016-0, a Associação demandante teria postulado “*o reconhecimento de um direito pessoal de titularidade exclusiva dos filiados que expressamente autorizaram o ajuizamento da referida demanda*” (fl. 39), razão pela qual “*os efeitos do acórdão (cópia à fl. 84) executado alcançam apenas os associados que tenham, na data da propositura da ação de conhecimento nº 2000.72.00.000016-0), autorizado expressamente à ACMP o ajuizamento daquela demanda, não abarcando todos os filiados, indistintamente, como interpreta o procurador dos credores, conforme se infere da petição de fls. 96/97*” (fl. 39, verso).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região modificou a referida decisão em acórdão cuja ementa não guardou fidelidade com a real natureza da controvérsia estabelecida, a saber:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. INCLUSÃO NO PÓLO ATIVO DA DEMANDA. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO PARA AJUIZAR AÇÃO.

É pacífico o entendimento nesta Egrégia Corte no sentido de que os sindicatos e associações, na qualidade de substitutos processuais, estão legitimados para ajuizar ações, não apenas mandamentais, visando à defesa dos direitos de seus filiados

RE 573232 / SC

independentemente de autorização de cada um deles ou em assembleia. Precedentes do STJ.

No recurso extraordinário, a União alega ter o Tribunal de origem incorrido em ofensa aos arts. 5º, XXI e XXXVI, e 8º, III, da Constituição. Afirma que a ação de conhecimento foi ajuizada em regime de representação processual, e que somente os filiados que autorizaram a sua propositura estariam contemplados pelo título executivo.

A matéria recebeu crivo positivo de repercussão geral pelo Plenário Virtual, que, certamente influenciado pelo texto da ementa do acórdão recorrido, classificou o tema sob a rubrica “082 – *Legitimidade de entidade associativa para promover execuções, na qualidade de substituta processual, independentemente da autorização de cada um de seus filiados*”.

O julgamento do caso foi iniciado em 25/11/2009, com a prolação do voto do Relator, Min. Ricardo Lewandowski, que deixou assente a seguinte conclusão:

Entendo igualmente que a Carta Magna não faz qualquer alusão à forma como se dará a autorização dos filiados, mas apenas consigna que esta deverá ser expressa.

Ora, a locução *quando expressamente autorizados*, a meu ver, significa, simplesmente, *quando existir manifesta anuência*, o que acontece quando a autorização advém do estatuto da associação para que ele ajuíze ações de interesse de seus membros ou de deliberação tomada por eles em assembleia geral.

(...)

A Constituição, como se vê, em nenhum momento exigiu que se colha uma autorização individual dos filiados para cada ação a ser ajuizada pelas associações, pois isso esvaziaria a importante atribuição que o constituinte originário cometeu a tais entidades, isto é, a de defender o interesse de seus membros.

Tal múnus conferido às associações, de resto, insere-se nos quadros da democracia participativa adotada pela Carta de 1988, de forma complementar à democracia representativa tradicionalmente praticada no País.



RE 573232 / SC

(...)

O acórdão recorrido, ao analisar os efeitos do título judicial executado, concluiu que o pedido formulado pela Associação Catarinense do Ministério Público não se limita aos filiados que, expressamente, autorizaram o ajuizamento da demanda, mas abrange todos os membros da associação.

(...)

E há mais: na inicial, a associação, invoca sua *qualidade de substituta dos Membros do Ministério Público que atuaram no período de 1994 a 1999 como promotores eleitorais em Santa Catarina*, baseando-se para tanto, não apenas na autorização prevista em seu estatuto, mas também no disposto no art. 5º, XXI, da CF (fls. 203/204).

(...)

O aresto guerreado está, portanto, em consonância com a doutrina e a jurisprudência desta Corte que, por diversas vezes, após o julgamento da AO 152/RS, decidiu que a autorização prevista no art. 5º, XXI, da CF, não pressupõe a outorga de procuração de cada um dos associados à associação para ingressar em juízo, visto que esta tanto pode constar do estatuto social, quanto decorrer de deliberação dos associados em assembléia.

Ademais, assentou que qualquer filiado pode promover a execução da sentença, desde que sua pretensão esteja compreendida no âmbito da eficácia subjetiva do título judicial.

(...)

Em suma, a autorização prevista no art. 5º, XXI, da Constituição Federal, de fato, deve ser expressa, podendo, todavia, materializar-se por meio de decisão assemblear ou mediante previsão estatutária, sob pena de reduzir-se o relevante papel institucional conferido pelo Carta de 1988 às associações.

Assinalo, por fim, que o ajuizamento de ações de interesse de seus filiados por parte das associações traz como consectário lógico que cada um deles - na espécie, cada membro da Associação Catarinense do Ministério Público - possa executar a

RE 573232 / SC

decisão que lhe foi favorável, mesmo que não a tenha autorizado, individualmente, a ingressar em juízo.

Isso posto, conheço parcialmente do recurso, negando-lhe provimento na parte conhecida.

Na sequência, o Ministro Marco Aurélio manifestou posicionamento divergente. Sua Excelência considerou que o permissivo do art. 5º, XXI, da Constituição encerraria hipótese de representação processual, a exigir autorização individual ou expressa dos associados, que não poderia ser satisfeita com mera previsão estatutária. Eis o que ponderou o Ministro:

Senhor Presidente, se eu puder utilizar a palavra, já que foi citado um precedente da minha lavra, eu o faço para distinguir institutos: o instituto da representação do instituto da substituição processual.

É inconcebível que haja uma associação que pelo estatuto não atue em defesa dos filiados. É inconcebível.

O que nos vem da Constituição Federal? Um trato diversificado, considerado o sindicato, na impetração coletiva, quando ele realmente figura como substituto processual, o sindicato, nas ações diversas, presente o artigo 8º, inconfundível com a entidade que é embrionária do sindicato que é a associação, que também substitui os integrantes da categoria profissional ou da categoria econômica, e as associações propriamente ditas.

Em relação a essas, o legislador foi explícito ao exigir mais do que a previsão de defesa dos interesses dos filiados no estatuto, ao exigir que elas tenham - e isso pode decorrer de uma deliberação em assembléia - autorização expressa, que eu diria específica, para representar - e não substituir, propriamente dito - os integrantes da categoria profissional.

Agora, eu diria que o caso é péssimo para se elucidar essa dualidade. Por que é péssimo? Porque, conforme consta do acórdão do Tribunal Regional Federal, a ação de conhecimento foi ajuizada pela Associação Catarinense do Ministério Público. E o que fez, atenta ao que previsto num inciso do artigo 5º da

Constituição Federal? Juntou uma relação dos que seriam beneficiários do direito questionado. E juntou, também - viabilizando, portanto, a defesa pela parte contrária, a parte ré -, a autorização para atuar. Prevê o estatuto autorização geral para associação promover a defesa, claro, porque qualquer associação geralmente tem no estatuto essa previsão. Mas, repito, exige mais a Constituição Federal, que haja o credenciamento específico.

Pois bem. Veio à balha um incidente na execução, provocado em si - pelo menos considero aqui o cabeçalho do acórdão do Tribunal Regional Federal - pela associação que atuara representando os interesses daqueles mencionados, segundo as autorizações individuais anexadas ao processo? Não, por terceiros, que seriam integrantes do Ministério Público, mas que não tinham autorizado inicialmente.

Indaga-se: formado o título executivo judicial, como foi, a partir da integração na relação processual da associação, a partir da relação apresentada por essa associação quanto aos beneficiários, a partir da autorização explícita de alguns associados, é possível posteriormente ter-se - e aqui eu penso que os recorridos pegaram uma carona nesse título - a integração de outros beneficiários?

A resposta para mim é negativa. É negativa, primeiro, Presidente, porque, quando a Associação, atendendo ao disposto na Carta, juntou-as às autorizações individuais, fazendo ela, viabilizou a defesa da União quanto àqueles que seriam beneficiários da parcela e limitou, até mesmo, a representação que desaguou, julgada a lide, no título executivo judicial.

Na fase subsequente de realização desse título, não se pode incluir quem não autorizou inicialmente a Associação agir e quem também não foi indicado como beneficiário, sob pena de, em relação a esses, não ter sido implementada pela ré, a União, a defesa respectiva.

Creio, e por isso eu disse, que a situação sequer é uma situação favorável a elucidar-se a diferença entre representação

RE 573232 / SC

e substituição processual, a elucidar-se o alcance do preceito do artigo 5º que versa a necessidade de a associação apresentar autorização expressa para agir em juízo, em nome dos associados, e o alcance do preceito que versa o mandado de segurança coletivo e aponta o sindicato como substituto processual. Aqui, a representação já decorre da própria Carta - representação gênero - e também aquela previsão do artigo 8º, mas não me valho dele. Estou-me valendo apenas do preceito referente às associações que revela que o sindicato tem poderes realmente para atuar.

Presidente, não vejo como se possa, na fase que é de realização do título executivo judicial, alterar-se esse título, para incluir-se pessoas que não foram inicialmente apontadas como beneficiárias na inicial da ação de conhecimento e que não autorizaram a Associação, como exigido no artigo 5º, XXI, da Constituição Federal.

Por isso, peço vênia - e já adianto o meu voto - para conhecer e prover o recurso interposto pela União.

Esses recorridos não figuraram como representados no processo de conhecimento. Esses recorridos, pelo que estou percebendo e que está realmente grafado no acórdão impugnado pela União, eles apenas pretenderam, já que a Associação logrou êxito quanto àqueles representados, aí, como eu disse, uma verdadeira carona incompatível com a organicidade e a instrumentalidade do Direito.

Suspenso naquela ocasião, o julgamento foi retomado em 03/10/2013, quando o Min. Joaquim Barbosa apresentou voto-vista que, apesar de convergir com o Relator no tocante à conclusão, o fazia por fundamento diverso, como ficou acentuado nas seguintes passagens do pronunciamento:

“O enunciado expresso do art. 5º, XXI, da CF e a jurisprudência desta Corte sobre a matéria levam-me a concluir que o dispositivo trata de efetiva representação processual, a exigir que a previsão estatutária e a expressa autorização dada

pelos seus integrantes em assembleia da associação sejam pressupostos processuais para a aferição de sua capacidade para estar no processo em defesa de interesses individuais homogêneos de seus membros.

Entretanto, essa afirmação não acarreta a adesão às conclusões sufragadas pela divergência já iniciada. De fato, o magistério da doutrina especializada considera insuficiente a transposição dos limites subjetivos da coisa julgada tal como definidos pelo art. 472 do CPC para o processo coletivo. A ressalva feita na segunda parte do referido dispositivo legal para as ações de estado e a eficácia da sentença condenatória penal no juízo cível eram exemplos extraídos da legislação para evidenciar a impossibilidade de circunscrever de modo estrito a repercussão da coisa julgada às partes do processo.

Essas incongruências tornavam-se evidentes quando constatado que a relação jurídica de direito material subjacente à demanda tinha repercussão mais ampla do que o recorte dos fatos trazidos ao conhecimento do juízo, cuja sentença projetava-se para além da esfera de interesse das pessoas formalmente convocadas para participar do processo.

As discussões travadas sobre a extensão dos conceitos de parte e interessados são ora retomadas para explicitar que, tratando-se de direitos difusos e coletivos, a titularidade do bem reivindicado não se exaure no sujeito que figura no pólo ativo da demanda. Assim como, na hipótese de direitos individuais homogêneos, a pluralidade de situações jurídicas congêneres desestimula o ajuizamento de ações com igual conteúdo, com consequências prejudiciais à prestação jurisdicional célere.

A disciplina dada pela legislação ordinária não contrasta com o art. 5º, XXI, da CF, porquanto não há infração ao preceito constitucional se o título judicial formado na ação coletiva ajuizada para a defesa de interesses individuais homogêneos for utilizado para a propositura de execução individual por associado que não concorreu para a deliberação favorável ao ajuizamento da demanda. Registre-se novamente, com as

devidas vênias, a assunção de premissa distinta daquela sufragada pelo eminente Relator, que poderia desencadear consequências imprevistas, caso as associações ajam como substitutas processuais, desatreladas da delimitação específica dos titulares dos interesses defendidos. A advertência não é lançada em demérito à relevância dos movimentos organizados da sociedade civil, mas sim feita à luz de reflexões levadas a cabo pelo próprio Constituinte, quando reconhecidas as implicações derivadas de uma análise açodada dos limites do amadurecimento e da representatividade de uma fração significativa de associações no Brasil.

Acrescento que a solução adotada não diverge do voto por mim proferido no julgamento do RE 210.029, no qual adotei posição favorável à legitimidade dos sindicatos para ajuizamento de execução de créditos reconhecidos aos trabalhadores em ação coletiva. Para aquela solução, convergiram a dicção do art. 8º, III, da CF, que afirma expressamente a substituição processual exercida pelos sindicatos, e a configuração dada às organizações sindicais pelo ordenamento jurídico. De fato, as relações de trabalho são balizadas pela subordinação que em contexto de elevada disparidade torna mais frágil a posição do trabalhador que pretenda reivindicar os seus direitos e eventualmente tema uma despedida injustificada. Essa constatação fática é um dos elementos que concorreram para que a legitimidade extraordinária dos sindicatos já fosse reconhecida o art. 513-A da CLT, ora interpretada como tentativa de evitar-se o receio legítimo de que a condenação obtida em ação coletiva fosse frustrada pela inibição dos beneficiários em impulsionar individualmente a execução dos julgados.

Em suma, destaco que o art. 5º, XXI, veicula hipótese de representação processual, razão porque a previsão estatutária e a expressa autorização dada pelos seus integrantes dada em assembleia da associação são pressupostos processuais para a aferição da capacidade para estar no processo em defesa de direitos individuais homogêneos dos integrantes da associação.

RE 573232 / SC

Contudo, tendo-se em vista a peculiaridade dos limites subjetivos da coisa julgada formada na ação coletiva, entendo que inexistente violação ao art. 5º, XXI, se o título judicial for utilizado para propositura de execução individual por associado que não tenha concorrido para a deliberação favorável ao ajuizamento da demanda.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso adotando, com todas as vênias, fundamentação diversa daquela adotada pelo relator para afirmar que a ausência de autorização não impede que o beneficiado proponha execução individual baseada em sentença proferida em ação coletiva movida por associação para defesa de direito individual homogêneo.

É como voto.”

À falta de *quorum* regimental para prosseguir o julgamento naquela oportunidade, pedi vista.

2. Desde logo é importante realçar os contornos da controvérsia a ser decidida. Consta dos sistemas do Supremo Tribunal Federal sobre repercussão geral que o tema 082, que tem como paradigma este recurso extraordinário, diz respeito a “*Legitimidade de entidade associativa para promover execuções, na qualidade de substituta processual, independentemente da autorização de cada um de seus filiados*”. Não é esse, exatamente, o foco do debate. Trata-se de classificação influenciada pela ementa do acórdão recorrido, destoante do debate travado. Com efeito, aqui *não está em questão a legitimidade de sindicato ou de associação* para promover ação coletiva ou sua execução. O que aqui se questiona é, unicamente, a *legitimidade ativa do associado* (e não da associação ou do sindicato) para executar em seu favor a sentença de procedência resultante de ação coletiva, proposta por sua Associação, mediante autorização individual e expressa de outros associados. Essa a questão.

3. Realmente, a *legitimidade das entidades associativas* para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da Constituição Federal e a *das entidades sindicais* está disciplinada no art. 8º,

RE 573232 / SC

III, da Constituição Federal. Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem essas associações “*expressamente autorizadas*” a demandar. É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da Constituição, que prescinde da autorização especial (individual ou coletiva) dos substituídos (Súmula 629 do STF), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados (Súmula 630 do STF e art. 21 da Lei 12.016/2009).

4. Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar “*expressamente*”: se por ato individual, ou por decisão da assembléia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que *não basta a autorização estatutária genérica* da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada *ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembléia* da entidade. Essa orientação foi corroborada em recente e unânime decisão plenária na Rcl 5.215, Rel. Min. Ayres Britto, a saber:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO PEDIDO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. A ENTIDADE DE CLASSE, QUANDO POSTULA EM JUÍZO DIREITOS DE SEUS FILIADOS, AGE COMO REPRESENTANTE PROCESSUAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DE ASSEMBLÉIA GERAL. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADIs 1.721 E 1.770. INEXISTÊNCIA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO



## RE 573232 / SC

REGIMENTAL. 1. A associação atua em Juízo, na defesa de direito de seus filiados, como representante processual. Para fazê-lo, necessita de autorização expressa (inciso XXI do art. 5º da CF). Na AO 152, o Supremo Tribunal Federal definiu que essa autorização bem pode ser conferida pela assembléia geral da entidade, não se exigindo procuração de cada um dos filiados. 2. O caso dos autos retrata associação que pretende atuar em Juízo, na defesa de alegado direito de seus filiados. Atuação fundada tão-somente em autorização constante de estatuto. Essa pretendida atuação é inviável, pois o STF, nesses casos, exige, além de autorização genérica do estatuto da entidade, uma autorização específica, dada pela Assembléia Geral dos filiados. 3. (...) 6. Agravo regimental desprovido. (Rcl 5215 AgR, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJe de 22-05-2009)

Trata-se, como se percebe, de orientação afinada com os requisitos estabelecidos também no parágrafo único do art. 2º-A da Lei 9.494, de 10/09/1997, a saber:

“Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembléia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços”.

5. No caso concreto, a Associação propôs ação coletiva objetivando o reconhecimento do direito de associados, membros do Ministério Público em Estado de Santa Catarina, à incidência e consequentes reflexos do percentual de 11,98% sobre a gratificação eleitoral, devida retroativamente a março de 1994, que é calculada sobre o vencimento básico dos juízes federais, e que teria sido reduzida por força do critério para conversão dos vencimentos em URV. Muito embora o direito pleiteado se refira a uma parcela remuneratória específica de outros

RE 573232 / SC

membros da categoria representada pela entidade demandante, o certo é que *a ação foi proposta apenas em favor dos que apresentaram autorizações individuais expressas*, sendo que o pedido e a correspondente sentença limitaram-se a esses associados. Somente esses, portanto, nas especiais circunstâncias do caso, estão munidos de título executivo indispensável para o cumprimento do julgado em seu favor. Foi essa especial circunstância que levou o juízo da 1ª Vara Federal de Florianópolis da Seção Judiciária de Santa Catarina a, acertadamente, decidir o seguinte:

“Como GILBERTO POLLI, FABRÍCIO NUNES, HÉLIO JOSÉ FIAMONCINI, HELOÍSA CRESCENTI ABDALLA FREIRE, HENRIQUE LIMONGI e HERCÍLIA REGINA LEMKE propõem execução não amparada pelo título judicial, já que não apresentaram autorização expressa para a ACMP propor a ação de conhecimento (cfe. certidão de fl. 123), é esta considerada, via de consequência, em relação a eles, nula de pleno direito.”

Não há como dar amparo, assim, ao entendimento do acórdão recorrido, segundo o qual, os associados que não autorizaram expressamente, estariam ainda assim legitimados a executar porque o “(...) Estatuto, no art. 3º, I, prevê a autorização geral para a associação promover a defesa judicial e extrajudicial dos interesses coletivos e difusos de seus associados e pensionistas (fl. 140).” A simples previsão estatutária, conforme já registrado, seria insuficiente para legitimar a Associação, razão pela qual, ela própria, tomou o cuidado de munir-se de autorizações individuais.

5. Em suma, reafirma-se o entendimento da jurisprudência do STF, corroborada pelo parágrafo único do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de que a autorização a que se refere o art. 5º, XXI deve ser expressa por ato individual do associado ou por assembléia da entidade, sendo insuficiente a mera autorização genérica prevista em cláusula estatutária. Todavia, no caso concreto, a demanda foi proposta com base em autorizações individuais (não havendo notícia alguma sobre deliberação assemblear), sendo esses associados os únicos beneficiados pela sentença

**RE 573232 / SC**

de procedência e, conseqüentemente, apenas eles dispõem de título jurídico para promover a execução.

6. Ante o exposto, acompanho o voto do Ministro Marco Aurélio, para dar provimento ao recurso extraordinário da União, restabelecendo a decisão do juízo de primeira instância.

É o voto.

14/05/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, segundo apreendi, estamos a discutir a existência ou não de legitimidade *ad causam* de associados para a execução de título executivo judicial constituído em ação coletiva, ajuizada por sua associação de classe, em favor de associados outros que haviam autorizado expressamente o ingresso daquela ação e constantes de rol.

Conforme bem apontou o Ministro Teori Zavaschi, em seu voto vista, não cabe, a meu juízo, fazer qualquer distinção, na hipótese, entre os institutos da representação processual e o da substituição processual, neste, de legitimação extraordinária ou anômala, o substituto a defender em juízo em nome próprio direito alheio, naquele o representante a defender em nome alheio, o do representado, também direito alheio.

Cuida-se de execução em que o juízo de primeiro grau excluiu da relação jurídico-processual pessoas físicas, à compreensão de que não beneficiárias do título executivo, o que, à luz do art. 5º, LXX, da Constituição da República, consoante a jurisprudência sedimentada desta Suprema Corte, merece endosso, enquanto solução mais adequada ao caso e aos institutos jurídicos envolvidos, uma vez exigível, em se tratando de associação, a autorização individual dos associados ou da assembleia da entidade para o ajuizamento da demanda, de todo insuficiente a só previsão estatutária.

Por isso, peço vênias a Vossa Excelência e ao Ministro Joaquim Barbosa, e acompanho a divergência aberta pelo eminente Ministro Marco Aurélio, agora acompanhado pelo Ministro Teori, no que dá provimento ao recurso extraordinário para restabelecer a decisão do juízo de primeiro grau na execução.

14/05/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu só gostaria de fazer duas observações: no meu modo de ver, a discussão é um pouco mais ampla do que parece porque, evidentemente, se nós fôssemos discutir apenas a **legitimatío ad causam** para a execução, ou seja, se o associado que não participou do processo de fabricação da sentença pode executar ou não, essa questão da legitimidade ficaria adstrita a uma questão processual infraconstitucional. Então os votos dos Ministros Teori e Marco Aurélio, e, agora, me referindo diretamente ao voto do Ministro Teori, que é amplo nesse sentido, ele também faz a distinção entre o inciso XXI da representação e da substituição processual dos sindicatos, porque o inciso XXI do artigo 5º diz assim:

"Art.5º ...

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

Não é um primor de redação, mas essa pode ser aquela **legitimatío ad processum** e não a **legitimatío ad causam**. Então, a legitimidade aqui não influi muito.

Mas aqui, evidentemente, como a Constituição não traz expressões que não tenham significado, a própria Constituição Federal exige que as entidades associativas sejam expressamente autorizadas. E a doutrina processual sempre entendeu esse dispositivo como um dispositivo de prudência, porquanto uma pessoa fica submetida à coisa julgada em razão de uma ação proposta pela associação. Ainda que se possa afirmar que essa coisa julgada é **in utilibus**, aproveita se for boa e não aproveita se não for boa, a verdade é que a tese jurídica fixada numa ação coletiva tem uma eficácia prejudicial em relação às ações individuais. Ela dificilmente se modifica. Então, essa é a verdadeira razão de ser desse

**RE 573232 / SC**

dispositivo: exigir essa autorização expressa.

E, aqui, no caso, além dessa distinção muito bem lançada por ambos os votos do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Teori, há uma outra que é mais evidente ainda, quer dizer, o associado que não estava no processo, e a sentença se referiu aos associados que venceram a causa, um não associado, um não vencedor da causa promove a execução de um título formado não em favor dele.

Então, eu peço também vênica para acompanhar o voto do Ministro Marco Aurélio.

14/05/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, queria fazer umas breves observações a Vossa Excelência, se me permite, até porque estou acompanhando Vossa Excelência, com as vênias dos que pensam em contrário.

Neste caso, que já foi posto muitas vezes, a partir do voto de Vossa Excelência, a meu ver e acompanhando o seu entendimento, diferentemente do que sugeriu o Procurador-Geral da República no parecer, o artigo 5º, XXI, primeiramente, foi pré-questionado. E a distinção feita pelo Ministro Marco Aurélio no voto, que era entre substituição processual e representação processual, já foi utilizada pelo Supremo para assentar a legitimidade das associações para a impetração de mandado de segurança, concluindo tratar-se de legitimação extraordinária que dispensaria a autorização exigida pelo o artigo 5º, XXI, e cuidaria do caso de representação processual.

Daí a conclusão de que não se exige, tratando-se de segurança coletiva, a autorização expressa, aludida no inciso XXI do artigo 5º, como posto por este Plenário no Recurso Extraordinário nº 181.438, relatado pelo Ministro Carlos Velloso.

E, neste caso, como na Ação Originária nº 152, de que o Ministro Carlos Velloso também foi Relator, essa ação ordinária foi ajuizada pela associação, e o Relator votou por uma interpretação mais restritiva, acentuando ser necessária a autorização individual para ajuizamento da ação ordinária.

Em divergência, o Ministro Sepúlveda Pertence assinalou: "Não me convenço assim de que, no contexto da Lei Fundamental de 1988, manifestamente aberta aos processos coletivos, o artigo 5º, XXI, mereça interpretação que o converta em retrocesso. Mas, ainda que assim fosse, validamente, a lei ordinária contentou-se com a deliberação da assembleia geral das associações como forma idônea de autorizá-la a agir

**RE 573232 / SC**

em juízo pelos filiados", prevalecendo, então, o entendimento que Vossa Excelência acolheu, de que a autorização seria...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Vossa Excelência me permite? Eu acho que esse é o ponto delicado. O Ministro Ricardo defende a tese de que basta a autorização no estatuto, e a jurisprudência do Supremo é no sentido de ser indispensável autorização individual ou por decisão em assembleia.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - E eu estou exatamente citando para dizer que, na esteira dos precedentes, o Ministro Ricardo Lewandowski construiu o seu entendimento, a sua compreensão, que eu estou acompanhando, com as vênias da divergência, no sentido de que realmente, nos casos em que - como neste caso - há previsão do Estatuto de Defesa dos Direitos, o Relator propôs a evolução - foi expresso - da jurisprudência para que a previsão do estatuto fosse suficiente, e citou, inclusive, doutrina - como, por exemplo, do professor José Afonso da Silva.

Por esta razão, eu estou, com as vênias da divergência, acompanhando o voto do Ministro-Relator - vale dizer, Ministro-Presidente -, conhecendo em parte e, na parte conhecida, negando provimento.

É como voto, com todas as vênias do entendimento contrário.

\*\*\*\*\*



14/05/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

V O T O

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Senhor Presidente, **peço vênia** a Vossa Excelência **para acompanhar a divergência** iniciada pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO e, *agora*, apoiada pelos Ministros TEORI ZAVASCKI, ROSA WEBER e LUIZ FUX.

**Parece-me** que, *no caso*, cuida-se de reafirmar a jurisprudência desta Corte, **razão pela qual** entendo deva ser restabelecida a sentença **proferida** pelo magistrado federal **de primeira** instância.

**Em consequência**, *dou inteiro provimento* ao presente recurso extraordinário.

**É o meu voto.**

14/05/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE E RELATOR)** - Eu consulto o Ministro Marco Aurélio se mantém o entendimento, no sentido do conhecimento em parte, ou se adere à maioria formada quanto ao conhecimento integral da ação e ao provimento do recurso da União.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Qual seria a parte, Presidente, se Vossa Excelência puder, como relator, explicitar, que não seria passível de conhecimento?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE E RELATOR)** - Eu preciso rever o meu voto aqui, faz tanto tempo que eu o proferi.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Vossa Excelência conhece, parcialmente, do recurso extraordinário, mas lhe nega provimento na parte de que conhece.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Vossa Excelência está dizendo, no voto, que a ausência de prequestionamento é quanto aos artigos 5º, XXXVI, e 8º, III, da Constituição, que não foram objeto de discussão no acórdão recorrido.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE E RELATOR)** - Eu digo logo, no início do meu voto, o seguinte:

*"Inicialmente assento que o apelo extraordinário não merece ser conhecido quanto ao art. 5º, XXXVI e ao art. 8º, III, da Constituição*

RE 573232 / SC

*Federal, na esteira do parecer do MPF, uma vez que tais dispositivos não foram objeto de discussão no acórdão recorrido.*

*Ademais, os embargos declaratórios não foram opostos com a finalidade de suprir essa omissão, o que torna inviável o recurso, neste aspecto, a teor das Súmulas 282 e 356 desta Corte.*

*Recordo que, na origem, foi ajuizada ação ordinária pela Associação do Ministério Público Catarinense – ACMP, em que postulava, em prol de seus associados, a incidência e os pagamentos reflexos do percentual correspondente a 11,98% sobre a gratificação eleitoral, retroativamente a março de 1994, calculada sobre os vencimentos dos juízes federais, mas reduzida por força de sua conversão em URVs.*

*O pedido foi considerado improcedente em primeira instância..."*

Então, na verdade, eu estou conhecendo apenas quanto ao artigo 5º, inciso XXI, da Carta Política, que é a parte remanescente que foi objeto de prequestionamento e discussão no acórdão de origem. E, no mais, não estou conhecendo. Vossas Excelências estão entendendo que há um prequestionamento implícito, ou não?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, quando votei, em 25 de novembro de 2009, creio, se não estiver grafada erradamente a data, o fiz apenas quanto ao mérito, considerada a previsão do inciso XXI do artigo 5º. Estamos a atuar em sede extraordinária, quando se faz necessário o prequestionamento, que nada mais é do que o debate e decisão prévios na origem. Por isso, conheço parcialmente do recurso e o provejo nessa parte.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu também votei nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE E RELATOR) - Votou no sentido do conhecimento parcial, também? Ministra Rosa Weber, também parcial? Ministro, eu entendi que o Ministro Teori Zavaski tenha votado no sentido...

**RE 573232 / SC**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Eu acompanho o Ministro Marco Aurélio. Realmente, da matéria infraconstitucional não se conhece, mas o fundamento constitucional é suficiente para prover integralmente o recurso. Portanto, se conhece em parte, mas se provê o recurso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE E RELATOR)** - É que tecnicamente, talvez, até acompanhando o parecer do Ministério Público, que se manifestou já nesse sentido, então era uma questão que tínhamos que enfrentar no recurso extraordinário, e acho que isso facilita até a proclamação do resultado, sem prejuízo dos efeitos práticos do julgamento, porque, na verdade, como acentuou o nosso decano, no fundo, nós estamos restabelecendo a decisão de primeiro grau.

## PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECDO.(A/S) : FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Depois do voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), **conhecendo em parte** do recurso extraordinário e, nessa parte, **negando-lhe** provimento, e do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, **conhecendo em parte** do recurso e, nessa parte, **dando-lhe** provimento, o julgamento foi **suspenso** em virtude do pedido de **vista** do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, porque em representação do Tribunal no exterior, os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Presidente) e Cezar Peluso (Vice-Presidente). Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RI). **Plenário**, 25.11.2009.

**Decisão:** Colhido o voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), que acompanhava o Relator, negando provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Teori Zavascki. Declarou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participante da "V Conferência Iberoamericana sobre Justicia Electoral", em Santo Domingo, República Dominicana. **Plenário**, 03.10.2013.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, por maioria, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio, que redigirá o acórdão. Vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia. Declarou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente), em viagem oficial a Lima, no Peru; o Ministro Gilmar Mendes, para participar do Congresso em honra de Peter Häberle por ocasião do seu 80º aniversário, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em Portugal, e do XVI Congresso da Conferência da Cortes Constitucionais Europeias, em Viena, na Áustria, e o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. **Plenário**, 14.05.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de

Mello, Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário