

# DIREITO PROCESSUAL CIVIL

## AÇÕES COLETIVAS: LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS E COMPETÊNCIA TERRITORIAL

**Ariovaldo Perrone da Silva**

Procurador de Justiça jubilado e Advogado

---

### 1. A LEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Questão ainda sem solução pacífica em sedes doutrinária e jurisprudencial está relacionada com as ações coletivas e a qualidade da legitimação das associações para estarem em juízo na defesa de direitos e interesses de seus filiados.

Recentemente, ao julgamento da Ação Originária nº 152-8, do Rio Grande do Sul, Relator o Ministro Carlos Velloso, autora a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS, a Corte Suprema, pondo em relevo o debate doutrinário, elaborou solução majoritária a qual deixou visível não se tratar de conclusão definitiva sobre a matéria.

Na linha do voto vencido do eminente Relator, em se tratando de ação ordinária e de mera representação, torna-se exigível a autorização expressa e individual de cada filiado, conforme interpreta o disposto no art. 5º, XXI, da Constituição Federal, porquanto tal autorização somente seria dispensável quando se tratar de mandado de segurança coletivo, caso de substituição processual. Não bastaria sequer a cláusula autorizativa genérica figurante no Estatuto da entidade.

O voto vencedor, da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence, ao qual, nas conclusões, aderiram os demais componentes do excelso colegiado, posicionou-se no sentido da necessidade da autorização expressa dos filiados por entender que a qualificação contemplada constitucionalmente às

associações, “quando não se cuide de mandado segurança coletivo, deu-se literalmente a título de representação, subordinada à autorização expressa”, mas admitindo que esta permissão possa ser outorgada por deliberação em assembléia-geral específica. Os ilustrados Ministros Marco Aurélio e Sydney Sanches, todavia, ressalvaram entendimento pessoal pela eficácia suficiente da disposição estatutária genérica.

No julgamento do RE nº 141733-1, do Estado de São Paulo, Relator o Ministro Ilmar Galvão, muito embora veiculado em painel de mandado de segurança coletivo, constou, da ementa, assim:

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. IMPETRAÇÃO POR ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. LEGITIMAÇÃO ATIVA. ART. 5º, INCS. XXI E LXX, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A associação regularmente constituída e em funcionamento, pode postular em favor de seus membros ou associados, não carecendo de autorização especial em assembléia geral, bastando a constante do estatuto. Mas como é próprio de toda a substituição processual, a legitimação para agir está condicionada à defesa dos direitos ou interesses jurídicos da categoria que representa” (grifo nosso).

Ao iniciar o voto, registrou o Ministro Relator: “a Constituição Federal, no art. 5º, inc. XXI, proporcionou o apoio da entidade aos seus membros ou associados, como *substituta processual*, independentemente de autorização deles em assembléia geral.” (grifos nossos)

Verifica-se, assim, estar bastante distanciado o Pretório Excelso de uma unanimidade que afirme prevalente determinada orientação.

Não é o caso, ao revés, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, onde têm sido reiteradas tanto a condição legal de substituta processual das associações de classe quanto a suficiência da cláusula genérica contida nos Estatutos para a legitimação de todas as entidades associativas à defesa judicial de interesses dos filiados. É o que se vê, por exemplo, nos RESP 244075/PE, Relator o Ministro Vicente Leal, julgado em 11.04.2000; RESP 24017/CE, Relator o Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 22.02.2000; RESP 91755/DF, Relator o Ministro Vicente Leal, julgado em 01.04.97.

É evidente, como será demonstrado a seguir, ser presente uma distinção de origem legal na representatividade das associações, entre as *entidades de classe dos servidores públicos* e as demais, integradas por outros segmentos laborais, diferença esta que, por não percebida ou desconsiderada por parcela da douta composição do STF, tem conduzido a um inadequado exame do tema, dando azo a soluções iguais para seres

desiguais no plano das prerrogativas legais de que investidos e decorrentes da relação institucional com os respectivos filiados

A Lei nº 1.134, 14 de junho de 1950, assim dispôs:

“Art. 1º – Às associações de classes existentes na data da publicação desta Lei, sem nenhum caráter político, fundadas nos termos do Código Civil e enquadradas nos dispositivos constitucionais, que congreguem funcionários ou empregados de empresas industriais da União, administradas ou não por ela, dos Estados, dos Municípios e de entidades autárquicas, de modo geral, é facultada a representação coletiva ou individual de seus associados, perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária.

Art. 2º – A essas associações, que passam a ter as prerrogativas de órgãos de colaboração com o Estado, no estudo e na solução dos problemas que se relacionem com a classe que representam, é permitido, mediante consignação em folha de pagamento de seus associados, o desconto de mensalidades sociais.”

Depois de definir, no art. 511, o sindicato como sendo “a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exercam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas”, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, no art. 513, dita as prerrogativas dos sindicatos, dentre elas “(a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciais, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida”; “(d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionem com a respectiva categoria ou profissão liberal”, e “(e) impor contribuições a todos aqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas”.

Recolhe-se, então, do exame conjunto e comparativo das disposições legais antes referidas, sem maiores dificuldades, que o legislador *equiparou, funcional e juridicamente*, ao sindicato aquelas associações de servidores e empregados públicos focadas na Lei nº 1.134/50, contemplando-as com prerrogativas idênticas. Rigorosamente, omitiu apenas as atribuições postas nas alíneas “b” e “c” do art. 513 da CLT, por relacionadas a institutos estranhos ao serviço público.

Assim, tanto aquelas associações de classe de servidores públicos existentes na data da publicação da Lei, como também as entidades associativas nascidas após, aí por injunção de critérios de isonomia, passaram a ter *status* de sindicato.

Em 30 de julho de 1990, posteriormente, portando, ao advento da nova ordem constitucional, espancando qualquer dúvida relativamente à equiparação jurídica entre sindicatos e associações de servidores públicos, foi editada a Lei nº 8.073, a qual expressamente estabeleceu, no seu art. 3º, assim:

“As entidades sindicais poderão atuar como *substitutos processuais* dos integrantes da categoria” (nosso grifo).

Ora, transparece cristalino que o emprego da expressão “entidades sindicais” pelo legislador foi deliberado, intencional, porquanto no sistema nacional, ao lado dos sindicatos, militam, como visto, instituições as quais, ainda que não definidas como tal, ostentam, por mandamento legal, as mesmas prerrogativas e funções identificadas com aquelas atribuídas aos sindicatos: *as Associações de Classe dos Funcionários e Empregados Públicos*.

É inarredável que a Lei 8.073/90, tivesse objetivado os sindicatos, seria instrumento absolutamente ocioso e dispensável no ordenamento, *por desnecessário*, uma vez uníssonas a doutrina e a jurisprudência nacionais, inclusive nos tribunais superiores, de que a condição de substituto processual reconhecida aos sindicatos emerge bastante e satisfatoriamente do art. 8º, III, da Constituição Federal. Seria tão impertinente e dispensável quanto diploma infraconstitucional afirmando simplesmente ser “garantido o direito de propriedade” ou ser “garantido o direito de herança”. São, tais garantias, assim como a da “livre associação profissional ou sindical”, da qual o inciso III do art. 8º é requisito constitucional informador, normas definidoras de princípios do sistema normativo, de eficácia autônoma e intangenciável sobre o regramento ordinário, que não carecem nele repetidas, apenas observadas.

As “entidades sindicais” legitimadas pela Lei 8.073/90 à substituição processual só podem ser, por óbvio, aquelas que, não sendo sindicatos tal como definidos em lei, a ele equiparam-se por previsão legal: *as Associações de Classe dos Funcionários e Empregados Públicos*.

Portanto, é inquestionavelmente presente no ordenamento, de forma clara e direta, a autorização exigida no art. 6º do Código de Processo Civil, legitimando as associações de servidores públicos a estarem

em juízo litigando direitos de seus associados, independentemente de cláusula estatutária ou mesmo de autorização de assembleia-geral.

É certo, de outra banda, ser inexigível a comprovação da autorização para a demanda coletiva a que se refere a Lei nº 9.494/97 quando é outorgado por lei expressa o exercício da substituição processual. Esta a distinção perceptível entre as associações de classe dos servidores públicos e as demais associações profissionais que não estejam legitimadas por lei a defender judicialmente os interesses de seus filiados: as primeiras atuam *ex vi legis*; as segundas dependem da concordância dos sócios.

Vale ressaltar, ademais, que a expressão “expressamente autorizadas”, contida no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal, não está a merecer interpretação restritiva que imponha manifestação específica dos associados relativamente a cada demanda coletiva a ser proposta. Se o constituinte não explicitou forma à restrição, não cabe ao intérprete fazê-lo de modo a limitar e embaraçar o democrático direito de estar em juízo. A autorização cogitada, com toda certeza, pode decorrer também de *texto legal* ou de *cláusula estatutária*, desde que esta materialize a inequívoca concordância dos filiados.

Firulas gestadas com requintados preciosismos semânticos, como, por exemplo, proclamar presente uma diferença conceitual *substancial*, no plano das prerrogativas e da funcionalidade, entre associações de classe de servidores públicos e sindicatos, apenas porque o inciso XXI do art. 5º da Carta da República utilizou o termo “representar”, diferentemente da redação do inciso III do art. 8º, não podem permitir uma conclusão interpretativa que resulte em escancarado retrocesso em momento histórico no qual os processualistas perseguem soluções racionalizadoras da atividade jurisdicional, entre as quais visualizam-se as demandas coletivas como poderoso instrumento. Não se descortina, na elaboração da nova ordem, tenha o constituinte concebido semelhante resultado. Muito pelo contrário.

O prestígio das ações coletivas é, modernamente, ponto fundamental de uma política processual direcionada à efetividade do processo e à científica compactação de demandas iguais, garantidora da racional produtividade na prestação jurisdicional mediante a composição de um maior número de lides no contexto de uma única sede instrumental, economizando-se tempo e recursos estruturais de que dispõe o Estado-Juiz, mas com o atendimento simultâneo dos administrados conectados pela vivência de idênticos conflitos jurídicos com uma parte comum, a reclamarem a mesma solução.

A única diferença consolidada a partir da redação de ambos os dispositivos, sem atropelar o avanço alcançado no campo do Direito Processual, é a de que a condição de substituto processual conferida aos sindicatos resulta *diretamente do texto constitucional*, independentemente de autorização de qualquer natureza, enquanto, tangente às associações, a Constituição exige, *sem restrições de forma*, a autorização expressa, seja *legal*, seja *estatutária*, seja através de *assembleia-geral específica*. De autorização individual não se há sequer de indagar, porquanto esta materializaria uma mera procuração regrada pela legislação ordinária, da qual não se ocuparia a dignidade da sede normativa maior.

Se, como visto anteriormente, já reside cristalizada nas Leis nº 1.134/50 e nº 8.073/90 a autorização legal bastante às associações de classe de servidores públicos para estarem em juízo como substitutas processuais dos filiados, nada impede, por cautela, que os Estatutos igualmente contemplem a hipótese.

No art. 1º, “h”, consta no Estatuto da Associação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, ao relacionar as finalidades da entidade, assim:

“representar seus associados, judicial e extrajudicialmente, na defesa de seus direitos e interesses, perante qualquer instância administrativa ou jurisdicional, *independentemente de autorização de assembleia.*” (grifo nosso)

Ou seja, em assembleia-geral, órgão superior de manifestação da vontade do corpo social, com eficácia de lei regente dos seus destinos enquanto congregados, os associados não só delegaram à entidade a defesa de seus direitos e interesses, como dispensaram, modo expresso e indubitado, a necessidade de manifestação assemblear específica, caso a caso.

Ora, se o exercício da defesa coletiva foi uma das determinantes da constituição da sociedade, uma das finalidades para as quais criada, e se os associados, em assembleia-geral, aprovaram verba estatutária que delega o exercício da defesa – e *mais ainda quando expressamente dispensaram assembleia específica* –, o raciocínio lógico é precisamente no sentido da legitimidade processual da Associação e uma eventual recusa teria de ser endereçada pelo filiado recusante, aí sim objetiva e individualmente. Então, o que estaria a impor manifestação individual taxativa seria *desautorização* daquele sócio não interessado em demandar.

Não se pode olvidar, a respeito das associações de servidores públicos especialmente, que a entidade vai a juízo em substituição processual

de pessoas regular e voluntariamente a ela vinculadas, na defesa de direitos nascidos no desdobramento da relação jurídico-administrativa-laboral destas com a pessoa jurídica de direito público demandada, relação esta determinante da criação da entidade associativa e tendo por um dos objetivos sociais declarados delegar ao ser constituído a defesa dos interesses do segmento criador frente ao ente público empregador. Ou seja, estará atuando rigorosa e estritamente segundo uma das finalidades para as quais foi instituída.

Violenta a lógica da realidade supor não estivesse qualquer associado interessado em haver a judicial imposição de respeito ao seu direito. *A regra*, não há como negar, seria o desejo de todos no produto da demanda, circunstância esta fortalecedora da eficácia da disposição estatutária, que não se poderia sacrificar em função de presumidas e improváveis, enquanto meramente hipotéticas, por não manifestadas, *exceções*. Se alguma presunção há de prevalecer, será, desde estatuída a cláusula genérica instituidora da substituição – ou da representação, como queiram, em assembleia-geral dos sócios, a do interesse de todos na ação coletiva a ser veiculada pela entidade associativa.

Essa solução estatutária é adequada para as entidades associativas cuja legitimação não decorra de lei, contrariamente, como demonstrado, ao que ocorre relativamente às associações de servidores públicos, legalmente investidas na substituição processual dos associados.

## 2. COMPETÊNCIA TERRITORIAL

A Lei nº 9.494, de 10/09/97, houve sua redação alterada pela MP 1.798-1, de 11/02/99, reeditada, tendo-lhe sido, dentre outras modificações, acrescido o art. 2º-A e parágrafo, assim redigido

“Art. 2º – A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.

Parágrafo único. 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 assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.”

A primeira indagação daí resultante diz com o juízo dotado de competência para a demanda coletiva.

Parece inevitável que a incidência da disposição legal adicionada pressupõe a existência de *mais de um foro (competência territorial)* competente para julgar litígios relacionados com o mesmo objeto, entre a mesma pessoa jurídica de direito público e o universo, geograficamente delimitado, de determinada fração dos associados da entidade substituta processual autora, domiciliados no âmbito da competência territorial do juízo.

Assim, por exemplo, tendo-se presente a jurisprudência iterativa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tocante a poder ser demandado o Estado em foros do interior, se a Associação dos Funcionários Públicos do Rio Grande do Sul resolver compelir judicialmente o Estado a disponibilizar creches para os filhos de servidores filiados lotados na Comarca de Pelotas, terá de demandar naquele foro e o êxito que venha alcançar não beneficiará automaticamente os servidores sediados em Porto Alegre e Canoas. Para atender a estes, deverá necessariamente ingressar com ações idênticas (*identidade de partes, causa de pedir e de pedido*) nas comarcas do exercício funcional dos substituídos.

Caso a Associação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista peculiaridades da sede do exercício funcional, pretender demandar o Estado para que forneça habitação e transporte para os sócios atuantes em Passo Fundo, terá de promover a ação naquela comarca e uma eventual procedência não estenderá a conquista, *ipso facto*, aos ativos em outras sedes de iguais dificuldades, nas quais a demanda terá de ser repetida. Serão tantas ações idênticas quantos forem os foros da titularidade funcional dos beneficiários.

Todavia, quando a demanda objetivar satisfazer interesses de todos os associados do quadro titulados de uma mesma pretensão, indistinta e universalmente, a competência de foro é fixada por outra regra processual, qual seja aquela do art. 100, IV, “a”, do CPC, combinado com o art. 35, II, do CC, abrangidos mesmo os associados substituídos domiciliados fora das fronteiras do Estado ou do País, porquanto estes somente poderiam demandar o Estado na Capital e não nas localidades dos respectivos domicílios.

Tanto quanto teria de ser observado pela Associação dos Funcionários Públicos para obter judicialmente a disponibilização das creches para a globalidade irrestrita de seus associados funcionários, a Associação do Ministério Público, na hipótese de propor a ação em favor de todos a ela associativamente ligados, visando beneficiar à universalidade subjeti-

va daqueles atingidos por ação ou omissão da administração empregadora, só poderia ingressar com a ação na Capital, sem que se possa cogitar de outro foro competente para a demanda.

Em verdade, o dispositivo da Lei nº 9.494/97, no desiderato de restringir a eficácia *erga omnes* das decisões, abre uma exceção: quando a demanda coletiva interessar apenas a uma parcela de associados, domiciliados no mesmo espaço geográfico, será competente o foro abrangente desse espaço territorial, não operando a regra geral insculpida no estatuto processual civil antes referida, e a eficácia da decisão judicial estará limitada às fronteiras do respectivo juízo prolator. Em caso contrário, perseguida a satisfação de interesses da integralidade dos associados do quadro titulares do mesmo direito, sem restrições, opera a regra geral do CPC que atribui competência ao juízo da Capital quando ré a pessoa jurídica Estado, estendendo, portanto, sua jurisdição sobre todo o território estadual.

A solução ora apregoada é exatamente a mesma no atinente à jurisdição da União, observadas as adequações impostas pelas particularidades organizacionais, e uma decisão judicial com eficácia em todo o território nacional somente pode ser ditada por juízo da Capital Federal, assim como sentença com eficácia plena estadual, na justiça estadual, em demanda coletiva promovida por qualquer associação legitimada contra o Estado, haverá de ser prolatada necessariamente no foro da Capital do Estado demandado.

Não se pode sequer insinuar buscasse o legislador, com a norma inovadora, fracionar as demandas coletivas em tantas outras quantos fossem os domicílios dos substituídos beneficiários, ainda quando voltada à satisfação da integralidade do corpo social, indistintamente, impondo ao substituto ajuizar ações idênticas em todas as comarcas do Estado, visto seus associados, provavelmente, como é o caso dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Civil, da Polícia Militar e de outros segmentos, estarem sediados em espaços territoriais de todos os foros. Só a interpretação literal e alheia ao sistema poderia conceber tão absurda conclusão, cujo efeito seria inviabilizar instrumento sinalizador de um avanço inquestionável na processualística moderna: as ações coletivas.

Por decorrência, a exigência da indicação dos endereços dos substituídos, em se tratando de ação proposta na Capital e em favor da universalidade do quadro social titular do direito vindicado, não opera, bastando a relação nominal dos substituídos.