

18/11/2024

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
1.520.376 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**RECTE.(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**  
**RECDO.(A/S)** : **FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS  
SERVIDORES MUNICIPAIS DO ESTADO DE GOIÁS -  
FESSPUMG**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNO MONTEIRO DE CASTRO AMARAL**  
**ADV.(A/S)** : **MAURICIO GONZALEZ NARDELLI**

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FEDERAÇÃO SINDICAL. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

**I. CASO EM EXAME**

1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que afirmou a legitimidade extraordinária de Federação Sindical para o ajuizamento de ação coletiva, em razão da inexistência de sindicato representativo da categoria na circunscrição territorial.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consiste em saber se as federações sindicais têm legitimidade extraordinária para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há entidade sindical na circunscrição territorial.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O STF, no julgamento da ADI-QO 433, afirmou que as federações sindicais não são sindicatos, tampouco entidades de classe.

4. A jurisprudência do Supremo, de igual modo, afirma que o art. 8º, III, da Constituição, não permite interpretação extensiva, de forma que somente os sindicatos possuem legitimidade para atuar como substitutos processuais.

5. A controvérsia sobre a legitimidade extraordinária de federações

**ARE 1520376 RG / DF**

sindicais para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há sindicato na circunscrição territorial, tem natureza constitucional e possui repercussão geral.

**IV. DISPOSITIVO**

6. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se as federações sindicais têm legitimidade extraordinária para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há entidade sindical na circunscrição territorial.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencidos os Ministros Flávio Dino e Edson Fachin. Não se manifestaram os Ministros Cármen Lúcia e André Mendonça. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencidos os Ministros Flávio Dino e Edson Fachin. Não se manifestaram os Ministros Cármen Lúcia e André Mendonça. No mérito, não reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento no Plenário físico. Não se manifestaram os Ministros Cármen Lúcia e André Mendonça.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

18/11/2024

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
1.520.376 DISTRITO FEDERAL**

**MANIFESTAÇÃO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):**

1. Trata-se de recurso extraordinário com agravo interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que afirmou a legitimidade extraordinária de Federação Sindical para o ajuizamento de ação coletiva, em razão da inexistência de sindicato representativo da categoria na circunscrição territorial. Confira-se a ementa do acórdão recorrido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA DECLARATÓRIA. SENTENÇA SOB CPC/2015. FEDERAÇÃO. DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS E COLETIVOS NA AUSÊNCIA DE ENTIDADE SINDICAL DA CATEGORIA NA CIRCUNSCRIÇÃO TERRITORIAL. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA SUBSIDIÁRIA. SENTENÇA REFORMADA.

1. Cinge a presente controvérsia acerca da legitimidade da FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DO ESTADO DE GOIAS, para propor ação coletiva declaratória em substituição processual dos Servidores Públicos Municipais de Amaralina/GO. 2. A Primeira Seção do STJ reconheceu às entidades sindicais de grau superior (federações) legitimidade subsidiária para atuar extraordinariamente em substituição processual dos integrantes da categoria na defesa dos seus interesses, desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial. Precedente: EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/04/2013.

3. No caso dos autos, considerando que a parte autora comprovou a inexistência de sindicato representativo da

**ARE 1520376 RG / DF**

categoria no município de Amaralina/GO, há de ser reconhecida sua legitimidade extraordinária subsidiária para propor a presente ação.

4. Apelação da parte autora provida, para reconhecer sua legitimidade e determinar o retorno dos autos à origem para que se dê regular processamento ao feito.

2. Nos termos do acórdão recorrido, a controvérsia do recurso diz respeito à *“legitimidade da FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DO ESTADO DE GOIAS, para propor ação coletiva declaratória em substituição processual dos Servidores Públicos Municipais de Amaralina/GO”*. Segundo a decisão recorrida, *“considerando que a parte autora comprovou a inexistência de sindicato representativo da categoria no município de Amaralina/GO, há de ser reconhecida sua legitimidade extraordinária subsidiária para propor a presente ação”*.

3. No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *“a”*, da Constituição Federal, o recorrente pretende a reforma do acórdão, ao fundamento de violação ao artigo art. 8º, III, da Constituição. Defende que a atuação judicial da federação *“deve limitar-se à defesa dos interesses dos sindicatos/associações que representa, o que, à evidência, não se confunde com o interesse dos servidores públicos filiados a estes sindicatos/associações”*. Sustenta, portanto, que não há fundamento constitucional para a atribuição de legitimidade extraordinária às *“federações para defesa per saltum dos direitos dos associados aos seus filiados”*.

4. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região inadmitiu o recurso extraordinário. Isso ao fundamento de que *“a Recorrente não logrou êxito em demonstrar a existência de violação direta à Constituição Federal, bem como a existência de repercussão geral sobre a matéria”*. Destacou, ainda, que o recurso exigiria o reexame de matéria fática. A recorrente, então, apresentou agravo da decisão de inadmissão, com a impugnação de todos os fundamentos da decisão agravada.

**ARE 1520376 RG / DF**

5. É o relatório. Passo à manifestação.

6. O recurso extraordinário deve ser conhecido e provido. O agravo impugnou especificamente os fundamentos da decisão de inadmissão. O acórdão recorrido tratou da discussão sobre a atribuição de legitimidade extraordinária às federações sindicais, em razão da inexistência de entidade sindical na circunscrição territorial. Além disso, a questão suscitada pelo recurso extraordinário não pressupõe o exame de matéria fática, tampouco de legislação infraconstitucional. Afinal, não há controvérsia sobre a qualificação da entidade como federação sindical, nem sobre a inexistência de entidade sindical na circunscrição territorial. Trata-se de debate que envolve exclusivamente a interpretação do art. 8º, III, da Constituição. Isso para definir se o enunciado normativo permite interpretação extensiva para se reconhecer a legitimidade das federações sindicais para atuar como substitutas processuais para a defesa de interesses individuais e coletivos.

7. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI-QO 433, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 13.11.1991, afirmou que as federações sindicais não são sindicatos, tampouco entidades de classe. Como destacado no voto da questão de ordem, as entidades sindicais *“não têm como associados os integrantes da classe, o que ínsito ao conceito de entidade de classe”*. Elas são *“uma associação de associações, e, portanto, uma associação em que os associados não são os integrantes da classe, mas as associações a que membros dela pertencem. E associações de associações representa estas e não os membros desta, os quais formam a classe”*.

8. Diante disso, a jurisprudência do STF recusa a legitimidade extraordinária das federações sindicais para a defesa dos direitos e interesses coletivos de categorias, uma vez que, nos termos do art. 8º, inciso III, da Constituição, somente os sindicatos possuem legitimidade para atuar como substitutos processuais. Nesse sentido:

ARE 1520376 RG / DF

AGRAVO INTERNO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ASSOCIAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES. FEDERAÇÃO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI 433. 1. Ao analisar a ADI 433, relator o ministro Moreira Alves, o Supremo deixou de conhecer da ação em razão da ilegitimidade de federações para defender em juízo interesses de membros vinculados às respectivas associações filiadas. Precedentes. 2. **O acórdão prolatado pelo Tribunal de origem divergiu da ótica adotada pelo Supremo, a revelar que a previsão contida no art. 8º, III, da Carta Magna confere apenas a sindicatos poderes para agir como substitutos processuais, não abarcadas federações.** 3. Agravo interno desprovido. (grifos acrescentados)

(RE 1.374.316 ED-AgR, Segunda Turma Rel. Min. Nunes Marques, j. em 25.04.2023).

DIREITO CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA. **FEDERAÇÃO . SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE.** PRECEDENTES. REAPRECIÇÃO DOS FATOS E DO MATERIAL PROBATÓRIO CONSTANTES DOS AUTOS. SÚMULAS 279 E 454/STF. CARÁTER PROTELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. **A jurisprudência desta Corte não admite a atuação de Federação, na condição de substituta processual, na defesa direta de filiados à associações ou organizações sindicais filiadas à própria federação demandante. Precedentes.** 2. A solução da controvérsia demanda uma nova reapreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos (Súmula 279 e 454/STF), procedimentos inviáveis em recurso extraordinário. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º,

**ARE 1520376 RG / DF**

do CPC/2015. (grifos acrescentados)

(ARE 8.72.818 AgR, Primeira Turma, sob minha relatoria, j. em 24.02.2017).

9. Em igual sentido: ARE 783.716, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 29.09.2015; ARE 1.398.595 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 10.11.2022; ARE 1.271.527 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 20.10.2020; ARE 1.251.886, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 24.03.2023; ARE 1.351.464, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 16.11.2021; RCL 29.842, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.03.2018.

10. Como destacado pelo Min. Dias Toffoli, no ARE 1.516.010, j. em 30.09.2024, *“a pretendida substituição processual que se dá com fundamento na norma do artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal, apenas pode ser efetuada pela entidade sindical ali nominada, ou seja, o sindicato da categoria, sendo inadmissível, na espécie, dada a clareza do texto constitucional sobre o tema, a pretendida interpretação extensiva”*. A ausência de entidade sindical não altera os limites interpretativos do texto do inciso III do art. 8º da Constituição.

11. A multiplicidade de recursos sobre idêntica controvérsia constitucional evidencia a relevância jurídica, econômica e social da questão suscitada. Desse modo, considerando a necessidade de atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, afigura-se necessária a reafirmação da jurisprudência dominante deste tribunal, com a submissão da questão à sistemática da repercussão geral.

12. Assim sendo, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação de jurisprudência, assentando a seguinte tese: *“As federações sindicais não possuem legitimidade para atuar como substitutas processuais para a defesa de interesses individuais e coletivos, uma vez que o art. 8º, III, da Constituição, atribui somente aos sindicatos a legitimidade extraordinária”*.

**ARE 1520376 RG / DF**

13. Diante do exposto, **conheço do recurso extraordinário para dar-lhe provimento**, reformando o acórdão recorrido, de modo a julgar extinto o processo, sem resolução de mérito, por ilegitimidade ativa, invertendo-se os ônus de sucumbência. Existindo nos autos a fixação de honorários advocatícios, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.

14. É a manifestação.

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
1.520.376 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO DIVERGENTE**

**O Senhor Ministro Flávio Dino:** Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reconheceu a legitimidade extraordinária de Federação Sindical para o ajuizamento de ação coletiva, em razão da inexistência de sindicato representativo da categoria na circunscrição territorial. Eis a ementa do acórdão recorrido:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA DECLARATÓRIA. SENTENÇA SOB CPC/2015. FEDERAÇÃO. DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS E COLETIVOS NA AUSÊNCIA DE ENTIDADE SINDICAL DA CATEGORIA NA CIRCUNSCRIÇÃO TERRITORIAL. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA SUBSIDIÁRIA. SENTENÇA REFORMADA. 1. Cinge a presente controvérsia acerca da legitimidade da FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DO ESTADO DE GOIAS, para propor ação coletiva declaratória em substituição processual dos Servidores Públicos Municipais de Amaralina/GO. 2. A Primeira Seção do STJ reconheceu às entidades sindicais de grau superior (federações) legitimidade subsidiária para atuar extraordinariamente em substituição processual dos integrantes da categoria na defesa dos seus interesses, **desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial**. Precedente: EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/04/2013. 3. No caso dos autos, considerando que a parte autora comprovou a inexistência de sindicato representativo da categoria no município de Amaralina/GO, há de ser reconhecida sua legitimidade extraordinária subsidiária para propor a presente ação. 4. Apelação da parte autora provida, para reconhecer sua legitimidade e determinar o retorno dos

**ARE 1520376 RG / DF**

autos à origem para que se dê regular processamento ao feito.”

No recurso extraordinário, a União indica violação ao artigo art. 8º, III, da Constituição. Afirma que a atuação da federação “deve limitar-se à defesa dos interesses dos sindicatos/associações que representa, o que, à evidência, não se confunde com o interesse dos servidores públicos filiados a estes sindicatos/associações”. Sustenta que não existe fundamento para a atribuição de legitimidade extraordinária às federações para defesa dos direitos dos filiados dos sindicatos que a integram.

Inadmitido o recurso na origem, subiram os autos por força de agravo.

Nesta Suprema Corte, o Ministro Presidente afetou o recurso ao Plenário virtual para deliberação acerca da existência, ou não, de repercussão geral. Assim foi delimitada a controvérsia: “*A questão em discussão consiste em saber se as federações sindicais têm legitimidade extraordinária para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há entidade sindical na circunscrição territorial*”. Em sua manifestação, o Ministro Presidente consignou, em síntese, que:

“3. O STF, no julgamento da ADI-QO 433, afirmou que as federações sindicais não são sindicatos, tampouco entidades de classe.

4. A jurisprudência do Supremo, de igual modo, afirma que o art. 8º, III, da Constituição, não permite interpretação extensiva, de forma que somente os sindicatos possuem legitimidade para atuar como substitutos processuais.

5. A ausência de entidade sindical na circunscrição territorial não atribui às federações sindicais a legitimidade extraordinária para a proteção de direitos e interesses coletivos ou individuais. Precedentes.”

Ao final, propôs a fixação da seguinte Tese: “*As federações sindicais não possuem legitimidade para atuar como substitutas processuais para a defesa de interesses individuais e coletivos, uma vez que o art. 8º, III, da Constituição,*

**ARE 1520376 RG / DF**

*atribui somente aos sindicatos a legitimidade extraordinária”.*

**É o relatório.**

De início, peço vênua ao Ministro Presidente para divergir.

Consoante relatado, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu à Federação das Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Municipais do Estado de Goiás, legitimidade para propor ação coletiva declaratória em substituição processual dos Servidores Públicos Municipais de Amaralina/GO, ao entendimento de que *“considerando que a parte autora comprovou a inexistência de sindicato representativo da categoria no município de Amaralina/GO, há de ser reconhecida sua legitimidade extraordinária subsidiária para propor a presente ação”*.

Na hipótese, a Corte de origem se baseou em precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do próprio Tribunal que reconhecem a legitimidade extraordinária subsidiária das Federações, **desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial.**

Ocorre que a disciplina da atuação das Federações Sindicais na defesa dos interesses das categorias a elas vinculadas não decorre diretamente do art. 8º, III, da Constituição Federal, mas da Consolidação das Leis do Trabalho, a qual dispõe que as federações podem celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações **das categorias não organizadas em Sindicatos. Veja-se:**

“Art. 611, § 2º, da CLT:

As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações”.

Na mesma linha vai o art. 857, parágrafo único, da CLT, quando autoriza que as Federações apresentem ação de dissídio coletivo, quando **não houver sindicato representativo** da categoria econômica ou profissional:

**ARE 1520376 RG / DF**

“Art. 857 - A representação para instaurar a instância em dissídio coletivo constitui prerrogativa das associações sindicais, excluídas as hipóteses aludidas no art. 856, quando ocorrer suspensão do trabalho.

Parágrafo único. Quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional, poderá a representação ser instaurada pelas federações correspondentes e, na falta destas, pelas confederações respectivas, no âmbito de sua representação.”

Denota-se, assim, que a questão da legitimidade de federação sindical para o ajuizamento de ação coletiva declaratória, em substituição processual, para a defesa de direitos de categoria profissional, **em localidade onde não exista sindicato representativo, possui natureza eminentemente infraconstitucional, pois passa, necessariamente, pela análise e interpretação da Consolidação das Leis do Trabalho.**

Destaco que, a meu ver, o caso não encontra identidade com os precedentes sobre legitimidade para propositura de ações de controle objetivo de constitucionalidade, revestidas de requisitos específicos. É o caso da ADI 433-QO, assim ementada:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Questão de ordem sobre a legitimação ativa. - Nenhuma das autoras tem legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade. - A Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho, pelo seu hibridismo (congrega sindicatos e associações), não é entidade sindical, e, se o fosse, não seria uma Confederação sindical, que, como já se firmou a jurisprudência deste Tribunal, e o órgão sindical que tem legitimação ativa em ação direta de inconstitucionalidade. Por outro lado, não é ela também entidade de classe, pois, ainda que se entendesse que os servidores da Justiça do Trabalho são uma classe profissional, federação de sindicatos e de associações não tem como associados ou integrantes da classe (os servidores), mas é uma associação de associações, e, portanto, representa estas e não os membros desta, os quais

**ARE 1520376 RG / DF**

formam a classe. - O Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Distrito Federal, embora organização sindical, não é Confederação sindical, que é o órgão sindical legitimado para propor ação direta de inconstitucionalidade. - A Confederação Democrática dos Trabalhadores no Serviço Público Federal não é Confederação sindical, porque não está organizada com a observância dos requisitos estabelecidos pela C.L.T., nem é entidade de classe de âmbito nacional porque não tem como associados os membros da classe que são os servidores públicos federais, mas, sim, pessoas jurídicas, como ocorre com a primeira das litisconsortes ativas. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece por falta de legitimação ativa das autoras.” (ADI 433 QO, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ 20-03-1992)

Sob a ótica que se apresenta a questão, entendo que não se trata de interpretação extensiva do art. 8º, da Lei Maior, vedada por esta Suprema Corte, mas de interpretação da legislação infraconstitucional aplicável, que autoriza a atuação das federações na defesa dos interesses de categorias profissionais no **caso específico de inexistência de sindicato na base territorial** em que se encontram os substituídos, tema regulado pela CLT (direito infraconstitucional).

Dessa forma, manifesto-me pela **ausência de repercussão geral da controvérsia** e proponho a seguinte Tese de julgamento:

“É infraconstitucional a controvérsia sobre a legitimidade extraordinária das federações sindicais para a defesa de interesses individuais e coletivos da categoria, nos casos em que não há sindicato na circunscrição territorial”.

Ante o exposto, **nego seguimento** ao recurso extraordinário com agravo da União. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do

**ARE 1520376 RG / DF**

referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.

**É como voto.**