

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202116448024725

Interessado: DIRETORIA-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 120/2023/GAB

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EFICÁCIA SUBJETIVA DA COISA JULGADA. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. TÍTULO EXECUTIVO QUE ABRANGE TODA A CATEGORIA SUBSTITUÍDA. MATÉRIA ORIENTADA EM CARÁTER REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. Cuida-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Administração, por meio do Despacho nº 73/2023 – GAB (SEI nº 000036693861), à Procuradoria Judicial, que versa acerca da abrangência da coisa julgada firmada nos autos nºs 5309741-23.2020.8.09.0051, objeto da OCD contida no Ofício nº 16238/2022/PGE (SEI nº 000035698750). O seguinte questionamento foi elaborado:

Como cediço, compete ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria. Dessa maneira, de modo a não deixar margem para tergiversação, solicita a Procuradoria Setorial desta Pasta a fim de deslindar, se a presente decisão deverá abranger toda a categoria representada pelo Sindicato dos Servidores do Sistema de Execução Penal do Estado de Goiás - SINSEP-GO ou somente aqueles que estiverem sindicalizados na data da propositura da ação.

Ressalta que, caso a orientação seja no sentido de que a decisão abrange somente os sindicalizados, solicita que os autos sejam devolvidos à DGAP para elaboração da lista dos servidores.

2. Ao examinar o assunto, por intermédio do **Despacho nº 118/2023/PGE/PJ - 10235** (SEI nº 000037054632), a Procuradoria Judicial assim concluiu:

Ante as razões expostas, concluo pela abrangência do comando judicial do processo acima a todos os integrantes da carreira beneficiada, desde que enquadrados nas balizas definidas no feito em testilha, pois se trata de demanda judicial intentada por sindicato, que atua por substituição processual (art. 8, III, da CRFB), devendo esta conclusão ser levada ao escrutínio da autoridade superior.

3. Ato seguinte, os autos foram remetidos a este Gabinete para análise conclusiva da matéria (Despacho nº 122/2023/PGE/PJ-10235 – SEI nº 000037069041).

4. Breve síntese. Passa-se à orientação.

5. De início, consigna-se que a controvérsia objeto da presente consulta cinge-se à definição da eficácia subjetiva da coisa julgada firmada nos autos nºs 5309741-23.2020.8.09.0051. Conforme se observa da petição inicial coligida ao evento SEI nº 000035698912, cuida-se de *ação declaratória* proposta pelo Sindicato dos Servidores do Sistema de Execução Penal do Estado de Goiás/SINSP-GO.

6. Nessa senda, tem-se que a decisão condenatória proferida em ação coletiva que tutela direitos individuais homogêneos (como na espécie) se limita ao seu “núcleo de homogeneidade”, remanescendo as controvérsias individualizadas para discussão posterior; é uma “repartição da atividade cognitiva”, como leciona ZAVASCKI<sup>[1]</sup>. Por tal razão, não se está diante de *Ação Civil Pública* (direito essencialmente coletivo), mas sim de *Ação Coletiva de Rito Ordinário* destinada à tutela coletiva de direitos individuais (chamados de acidentalmente coletivos, eis que seu grau de homogeneidade permite, por questões de conveniência processual, o manejo do processo coletivo). A distinção é simples: não há de se confundir a natureza coletiva do direito com a forma coletiva de tutelá-lo.

7. Fixada tal premissa, razão assiste à PJ ao afirmar a pertinência de se diferenciar a legitimação ativa – para manejo da ação coletiva – por representação – fundada no art. 5º, XXI, da [Constituição Federal](#) e dispensada às entidades associativas – da legitimação ativa por substituição processual – com supedâneo no art. 8º, III, da [Constituição Federal](#), cujos destinatários são as entidades sindicais.

8. É que, embora não haja óbice ao manejo da ação coletiva por entidade associativa, fato é que a mera representação processual, além de exigir a autorização expressa e específica dos associados, conta com a limitação de sua eficácia subjetiva aos moldes fixados no art. 2ºA da [Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997](#), e RE 573.232/SC; *i.e.*, abrangência adstrita apenas aos representados “*que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator*”.

9. É por tal razão, a propósito, que o parágrafo único do dispositivo em testilha exige que “*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*”.

10. A questão não levanta maior indagação, eis que restou devidamente delineada no *leading case* RE 573.232/SC, senão vejamos:

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. (RE 573232, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001)

11. Por outro lado – e ainda com supedâneo na distinção erigida no RE 573.232/SC –, tratando-se de substituição processual – como na espécie –, cujo esteio jurídico é o art. 8º, III, da [Constituição Federal](#), **a eficácia da coisa julgada abrange toda a categoria substituída,**

independentemente de listagem nominal dos sindicalizados e/ou de autorização expressa deles. É dizer: resta afastado o disposto no já mencionado art. 2º-A da [Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997](#), que limita a abrangência de ações coletivas propostas por associação civil aos “residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento”<sup>[2]</sup>. Esse *distinguished* ainda foi ratificado, de maneira mais clara, pelo Supremo Tribunal Federal no *leading case* RE 612.043/PR. *In verbis*:

Diversamente da regência alusiva a sindicato, observados os artigos 5º, inciso LXX, e 8º, inciso III, da Lei Maior, no que se verifica verdadeiro caso de substituição processual, o artigo 5º, inciso XXI, nela contido, concernente às associações, encerra situação de representação processual a exigir, para efeito da atuação judicial da entidade, autorização expressa e específica dos membros, os associados, presente situação próxima à de outorga de mandato, não fosse a possibilidade de concessão da referida anuência em assembleia geral.

## 12. E mais:

**Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam**, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos<sup>[3]</sup>.

13. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e o Superior Tribunal de Justiça:

[...] **As entidades sindicais estão autorizadas a agir como substitutas processuais na defesa dos direitos da categoria, desta feita, não é necessária autorização ou relação nominal dos substituídos**, sendo suficiente que a entidade esteja legalmente constituída, não importando se a afiliação do empresário ao sindicato ocorreu anterior ou posterior à concessão da liminar. Cabe ao sindicato atuar em nome de toda a coletividade adstrita ao seu âmbito de atuação. [...] Recurso conhecido e Parcialmente Provido<sup>[4]</sup>.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ASSOCIAÇÃO. SUBSTITUTO PROCESSUAL. PENSIONISTAS DE SERVIDOR FALECIDO. DEFESA DE DIREITOS HOMOGÊNEOS. LEGITIMAÇÃO. EFEITOS DA CONDENAÇÃO. ADSTRICÇÃO AOS FILIADOS À ENTIDADE SINDICAL À ÉPOCA DO OFERECIMENTO DA AÇÃO, OU LIMITAÇÃO DA ABRANGÊNCIA AO ÂMBITO TERRITORIAL DA JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA DECISÃO. NÃO CABIMENTO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º-A DA LEI 9.494/1997 EM HARMONIA COM AS NORMAS QUE DISCIPLINAM A MATÉRIA. AGRAVO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA SEÇÃO SINDICAL SINTEST/RS PROVIDO. 1. Impõe-se interpretar o art. 2º-A da Lei 9.494/1997 em harmonia com as demais normas que disciplinam a matéria, de modo que os efeitos da sentença coletiva, no casos em que a entidade sindical atua com substituta processual, **não estão adstritos aos filiados à entidade sindical à época** do oferecimento da Ação Coletiva, ou limitada a sua abrangência ao âmbito territorial da jurisdição do órgão prolator da decisão, salvo se houver restrição expressa no título executivo judicial (AgInt no REsp. 1.614.030/RS, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 13.2.2019). 2. Agravo Interno da ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA SEÇÃO SINDICAL SINTEST/RS provido, a fim de afastar a limitação territorial, bem como a limitação temporal dos efeitos da decisão judicial<sup>[5]</sup>.

14. Desta feita, correta a conclusão da Especializada no sentido de que: “*tendo em vista que no caso vertente a entidade autora do processo judicial era um sindicato, forçoso concluir que o cumprimento da decisão deve abranger todos os integrantes da categoria que façam jus ao pagamento do auxílio alimentação nos termos definidos pelo Judiciário, pois não houve qualquer limitação na decisão judicial capaz de afastar o entendimento do Supremo antes mencionado*”.

15. Não só: também exsurge adequada a identificação de que o termo “representação” – utilizado no dispositivo da sentença confirmada pelo acórdão substitutivo – “*não ocorreu no sentido técnico-processual, até mesmo porque isso implicaria em inobservância da jurisprudência remansosa dos tribunais superiores, que demanda uma limitação expressa nesse sentido, sob pena de violação à coisa julgada*”. E não é para menos: a abrangência da eficácia subjetiva da coisa julgada firmada via substituição processual apenas é limitada mediante definição expressas de suas lindes no título executivo. Dentro de tais balizas, todos os substituídos poderão realizar o “*transporte in utilibus da coisa julgada*”, i.e. fazer uso, de forma individual, da sentença coletiva em seu benefício. Recorre-se, uma vez mais, à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Como já definido pelo Supremo Tribunal Federal, os Sindicatos detêm ampla legitimidade para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por eles representada (STF, RE 239477 AgR, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 05/10/2010, DJ 03.11.2010), exceto quando o título limita os efeitos da condenação àqueles beneficiários constantes da lista nominal acostada aos autos, o que não é o caso da ação coletiva em comento<sup>[6]</sup>.

16. Tecidas essas considerações adicionais, verifica-se que a Procuradoria Judicial se manifestou sobre a matéria de forma adequada, identificando os enunciados normativos pertinentes ao caso – que foram corretamente interpretados à luz da doutrina e das orientações pretéritas desta Casa. Não por outra razão, sem prejuízo dos acréscimos consignados nos parágrafos anteriores, é possível a adoção dos fundamentos utilizados pela Especializada como se aqui estivessem transcritos, valendo-se da técnica de fundamentação *per relationem* para efeito de assentar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado acerca da questão jurídica que ora lhe é submetida.

17. Na confluência do exposto – e em síntese conclusiva –, **aprova-se o Despacho nº 118/2023/PGE/PJ - 10235** (SEI nº 000037054632), dando solução à consulta formulada nos autos, da seguinte forma:

(i) a coisa julgada firmada nos autos nºs 5309741-23.2020.8.09.0051 abrange todos os integrantes da carreira beneficiada, desde que enquadrados na situação jurídica versada na lide em testilha, independentemente de sindicalização.

18. Restituam-se os autos à Procuradoria Judicial, para ciência e orientação. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Despacho nº 118/2023/PGE/PJ - 10235** – SEI nº 000037054632 – e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

**Luciana Benvinda Bettini e Souza de Rezende**

Procuradora-Geral do Estado - *em exercício*

---

[1] Processo Coletivo, 2017.

[2] RE 612.043

[3] RE 883.642

[4] TJGO, Agravo de Instrumento ( CPC ) 5037134-86.2019.8.09.0000, Rel. ROMÉRIO DO CARMO CORDEIRO, 3ª Câmara Cível, julgado em 31/05/2019, DJe de 31/05/2019

[5] AgInt no Agravo em REsp nº 684.543 – RS

[6] REsp 1.713.451 – SC

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

*Data da assinatura digital*



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE, Subprocurador (a) Geral de Assuntos Administrativos**, em 24/01/2023, às 20:55, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000037245652** e o código CRC **F3A79DE6**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -  
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202116448024725



SEI 000037245652