

**MARCELO GARCIA DA CUNHA**

**SINDICATOS:  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONALIDADE DE SUA  
LEGITIMAÇÃO PARA AGIR**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre em Direito  
pela Faculdade de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. José Maria Rosa Tesheiner

**PORTO ALEGRE**

**2006**

**MARCELO GARCIA DA CUNHA**

**SINDICATOS:  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA, CARACTERIZAÇÃO E FUNCIONALIDADE DE SUA  
LEGITIMAÇÃO PARA AGIR**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre em Direito  
pela Faculdade de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

**APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA**

Porto Alegre, 20 de março de 2006.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. José Maria Rosa Tesheiner

---

Prof. Dr. Araken de Assis

---

Prof. Dr. Teori Albino Zavascki

## RESUMO

As associações sindicais, pela importância que assumem na consecução de interesses individuais e coletivos, devem ter sua funcionalidade acolhida pela ordem estatal. Um longo espaço histórico foi percorrido até se chegar a este estágio. As características dos sindicatos demonstram que se constituem como organismo de personificação da categoria, apto a protagonizar suas ações no contexto social, inclusive demandas judiciais. Diversamente do processo do trabalho, no qual as entidades sindicais tradicionalmente instrumentalizam suas pretensões, o processo civil reclama maior sistematização para o trato das questões conexas à legitimidade para agir dos sindicatos. Sempre tendo em vista a norma prevista no art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, a atuação dessa espécie associativa, na esfera civilista, deve ser estudada a partir da forma como a pretensão é levada ao processo direcionado à consecução de direitos institucionais, direitos da categoria, direitos individuais homogêneos e direitos individuais heterogêneos, o que permitirá a conclusão de que é incorreto considerar-se que os sindicatos agem invariavelmente pela via da legitimação extraordinária. O estudo da legitimação para agir, sob essa perspectiva, favorece um redirecionamento da solução de questões que emergem da prática processual.

Palavras-chave: Sindicato – História. Sindicato – Caracterização. Processo Civil. Legitimidade.

## RIASSUNTO

Le associazioni sindacali, a causa dell'importanza che assumono nella consecuzione degli interessi individuali e collettivi, devono avere la loro funzionalità accolta dall'ordinamento statale. Un lungo spazio storico fu percorso sino ad arrivare a questo stadio. Le caratteristiche dei sindacati dimostrano che si costituiscono come organismo di personificazione della categoria, adatti a sviluppare le loro azioni nell'ambiente sociale, incluso i processi giudiziari. Diversamente del processo del lavoro, nel quale gli enti sindacali tradizionalmente sfruttano le loro pretese, il processo civile richiede una maggior sistematizzazione riguardante le questioni legate alla legittimità per l'azione dei sindacati. Mirando sempre la normativa prevista di cui all'articolo 8°, comma III, della Costituzione Federale, l'attuazione di questa specie associativa, nella sfera civilista, deve essere studiata dal diritto difeso nel processo, nominati come diritti istituzionali, diritti di categoria, diritti individuali omogenei e diritti individuali eterogenei, il che permetterà concludere che è incorretto considerare che i sindacati agiscono invariabilmente attraverso la sostituzione processuale. Lo studio della legittimazione per agire, su questa prospettiva, favorisce un ridirezionamento della soluzione di questioni che emergono dalla pratica processuale.

Parole-chiavi: Sindacato – Storia. Sindacato – Caratterizzazione. Processo Civile. Legittimità.

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO .....	12
1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SINDICALISMO .....	14
1.1	Antigüidade .....	14
1.2	As corporações de ofício da idade média .....	17
1.3	A industrialização e a formação das organizações sindicais .....	21
1.3.1	Fase da proibição .....	23
1.3.2	Fase da indiferença .....	25
1.3.3	O reconhecimento jurídico .....	27
1.4	As organizações sindicais no Brasil .....	28
1.4.1	Período colonial .....	29
1.4.2	Período imperial .....	30
1.4.3	O surgimento das primeiras entidades sindicais .....	32
1.4.4	Do regime corporativista ao controle militar .....	34
1.4.5	A atual situação dos sindicatos no Brasil .....	41
1.5	Funcionalidade e perspectivas no mundo contemporâneo .....	44
2	CARACTERIZAÇÃO DOS SINDICATOS .....	48
2.1	Noção de sindicato .....	48
2.2	Natureza jurídica .....	50
2.3	Noção de categoria .....	51
2.4	Os sistemas da unicidade e da pluralidade da organização sindical .....	54
2.5	Registro sindical .....	57
2.6	Os sindicatos frente a outros entes coletivos .....	60
3	AS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS NO DIREITO COMPARADO .....	64
3.1	Argentina .....	64
3.2	México .....	67
3.3	Estados Unidos .....	69
3.4	Portugal .....	71
3.5	Espanha .....	72
3.6	Itália .....	75

3.7	Alemanha .....	79
3.8	Grã-Bretanha .....	80
3.9	França .....	82
4	A LEGITIMIDADE NO PROCESSO CIVIL .....	85
4.1	Noção de legitimidade .....	85
4.2	Natureza jurídica da decisão .....	90
4.3	Traços distintivos entre legitimidade <i>ad causam</i> e legitimidade <i>ad processum</i> .	102
4.4	Classificação da legitimidade <i>ad causam</i> .....	108
4.4.1	Quanto aos pólos da relação processual .....	109
4.4.2	Quanto ao momento em que se concretiza a legitimidade no processo .....	110
4.4.3	Quanto à amplitude subjetiva .....	112
4.4.4	Quanto à pessoa do titular da pretensão material ou de terceiro .....	113
4.5	Substituição processual .....	117
4.5.1	Origem do instituto e crítica à denominação .....	117
4.5.2	Caracterização e conceito .....	119
4.5.3	Hipóteses de substituição processual .....	123
4.5.4	A substituição processual e outros institutos afins .....	126
4.5.4.1	Representação processual .....	126
4.5.4.2	Sucessão processual .....	128
4.5.4.3	Assistência .....	131
5	A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS NO PROCESSO CIVIL .....	133
5.1	Adequação da sistemática processual às demandas coletivas .....	133
5.2	O processo individual .....	133
5.3	O processo coletivo .....	136
5.3.1	O surgimento dos microssistemas processuais .....	136
5.3.2	Noção de ação coletiva .....	136
5.3.3	Aspectos sociais das ações coletivas .....	137
5.4	O art. 8º, inciso III, da Constituição Federal e sua projeção hermenêutica .....	140
5.5	Direitos defendidos pelos sindicatos .....	148
5.5.1	Direitos de natureza institucional .....	148
5.5.2	Direitos da categoria .....	150
5.5.3	Direitos individuais homogêneos .....	157

5.5.4	Direitos individuais heterogêneos .....	160
5.6	Legitimação sindical e ação civil pública .....	162
6	A LEGITIMIDADE DOS SINDICATOS NO PROCESSO CIVIL: QUESTÕES CONTROVERTIDAS .....	165
6.1	Autorização para ajuizamento de ação .....	165
6.2	Abrangência subjetiva da ação .....	169
6.3	Desistência, transação e renúncia .....	173
6.4	Colisão de interesses .....	177
6.5	Litispêndência com ações individuais .....	178
6.6	Coisa julgada nas ações sindicais .....	180
6.6.1	Fiscalização sobre o potencial defensivo .....	180
6.6.2	Limites subjetivos da coisa julgada .....	183
6.7	O problema dos encargos processuais .....	188
6.8	Legitimidade para a execução .....	191
	CONCLUSÃO .....	197
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	201

## INTRODUÇÃO

Nas instâncias intermediárias da sociedade o exercício da cidadania encontra instrumentos eficientes de concretização. As necessidades sociais são melhor atendidas quando há canais de reivindicação organizados, que, pela aglutinação de interesses similares, possuem maior força do que o indivíduo considerado isoladamente. O vínculo associativo amplifica as forças individuais, em decorrência do concurso de contribuições dos interessados. É nesse contexto que assumem relevância os grupos, os movimentos, as associações, as organizações sociais e os sindicatos, que defendem interesses peculiares às variadas parcelas da sociedade civil.

Até a Constituição Federal de 1988, a atuação judicial dos sindicatos era exercida predominantemente na Justiça do Trabalho. Com a transposição do regime jurídico dos servidores públicos (celetistas para estatutários), devido à unificação do regramento funcional preconizada na redação original do art. 39, *caput*, da Constituição, houve uma crescente protagonização das entidades sindicais nas demandas processadas na Justiça Comum, competente para julgar as causas referentes aos servidores estatutários.

O processo trabalhista, em face da experiência histórica no trato das ações movidas por sindicatos de trabalhadores da iniciativa privada, possui ampla (embora não completa) abordagem legal, doutrinária e jurisprudencial acerca da matéria. Não é o que se constata no processo civil, voltado tradicionalmente à solução de litígios individuais. Na seara civilista, há uma insuficiência, mormente do ordenamento codificado, de normas sistematizadoras dos litígios que envolvem as entidades sindicais, ocasionando perplexidade e contradições no enfrentamento das questões que emergem da prática processual.

A intenção desta exposição, à vista da carência de obras voltadas ao assunto focalizado, é oferecer elementos aptos a auxiliar na resolução dessas questões.

Os três primeiros capítulos têm por finalidade avaliar as associações sindicais sob os pontos de vista histórico e social, situando a sua operacionalidade no momento contemporâneo.



Nesse sentido, o ponto de partida se dá pelo estudo da gênese e evolução dos entes sindicais, tanto pelo viés universal, desde as incipientes associações da antigüidade até a plena formalização social e reconhecimento pelo Estado, quanto pelo seu desenvolvimento no ambiente nacional, do período colonial ao momento atual.

Segue-se na análise da caracterização da organização sindical, de forma a entender a sua natureza, sua funcionalidade e seus traços distintivos em relação a outras entidades coletivas.

O estudo sob a perspectiva do direito comparado, encerrando essa primeira parte, oferece subsídios para a compreensão do fenômeno sindical em outros países.

Nos três últimos capítulos o texto é direcionado à matéria processual.

Adentra-se, inicialmente, no estudo genérico da legitimidade para agir no processo civil. Objetiva-se, nessa parte, esclarecer a natureza jurídica da decisão sobre a legitimidade *ad causam*. A sentença que extingue o processo por ilegitimidade para a causa fica limitada à questão preliminar, como previsto no sistema do Código de Processo Civil, ou, ao contrário, é possível admitir sua ingerência sobre o próprio mérito do litígio? Ainda no mesmo capítulo, após a classificação da legitimidade para a causa, passa-se à problematização do instituto da substituição processual, tão recorrente quando se fala na atuação judicial dos sindicatos.

No capítulo seguinte, a legitimidade *ad causam* é abordada especificamente no tocante aos sindicatos. A pauta valorativa acolhida no contexto constitucional, notadamente os princípios de solidarização social, o fenômeno da coletivização das demandas judiciais, a conseqüente necessidade de adequação do processo a essa realidade, obrigando ao surgimento dos chamados microssistemas, servem como elementos hermenêuticos do art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, dispositivo que fundamenta a atuação judicial das entidades sindicais. É importante enfatizar, nessa linha de raciocínio, a natureza da pretensão deduzida pelo sindicato em juízo, porquanto daí decorrem propriamente os contornos de sua legitimidade para agir.

Ademais, admitida a funcionalidade dos sindicatos no âmbito do processo civil, cumpre esclarecer alguns aspectos mais problemáticos. Há necessidade de autorização para o ajuizamento de ação pelo sindicato? Deve ser juntada aos autos a relação nominal dos

beneficiários da ação? É factível que a demanda favoreça pessoas que não são sindicalizadas? Tem o sindicato poder de disposição do direito discutido no processo? Há, na ação coletiva sindical, possibilidade de resolução de aspectos individuais que dizem respeito a beneficiários da demanda? Como são tratados os institutos da litispendência e da coisa julgada? O problema da imposição de ônus sucumbenciais aos sindicatos segue a regra comum ou é possível sofrer tratamento distinto? A execução é franqueada ao sindicato em qualquer hipótese ou há limitações à prática de atos executórios? São questionamentos que compõem os tópicos constantes do capítulo final.

Espera-se, com esta dissertação, sem pretensão exauriente, contribuir para minimizar as angústias e equacionar soluções para aqueles que se defrontam com as complexidades do tema proposto.

## CONCLUSÃO

A evolução histórica demonstra o quanto o vínculo associativo sempre esteve presente nas relações do homem. Vertentes desse vínculo, as entidades sindicais surgem com o alvorecer da industrialização, como forma de operacionalizar as reivindicações dos trabalhadores frente ao incipiente sistema produtivo. Inicialmente repelidos pela ideologia liberal-individualista, atravessando posteriormente um período de indiferença, os sindicatos adquirem, a partir da segunda metade do século XIX, reconhecimento e formalização por parte do Estado, ocasião em que seus atos passam a surtir efeitos no campo jurídico.

No Brasil, a organização sindical tem seus contornos delineados apenas no início do século XX, porquanto a economia essencialmente agrícola e o regime escravocrata até então vigentes anestesiavam qualquer movimento coletivo de maior relevância. Após o salto inicial, o sindicalismo nacional sofreu os influxos do corporativismo estatal e do controle militar, situação que perdurou até a reabertura política, cujo ápice se deu com a Constituição Federal de 1988.

O sindicato, como visto, pode ser qualificado como elemento de institucionalização da própria categoria. É o agente unificador e centralizador dos interesses inerentes a uma coletividade, intermediando-os nas variadas relações sociais. Essa idéia inclusive pode refletir na resolução de questões processuais. Dadas as suas peculiaridades, não se confundem com outras espécies associativas, distinção, aliás, perfeitamente perceptível no texto constitucional.

O estudo do direito comparado demonstra uma multiplicidade de características das organizações sindicais de cada país, assim como também permite constatar uma linha de identificação, notadamente a constante instrumentalização de interesses não apenas sob o viés da respectiva coletividade, mas acima de tudo sob uma perspectiva macrossocial, o que abarca, via de consequência, a legitimação para agir judicialmente.

A abordagem crítica do instituto da legitimidade *ad causam* autoriza a conclusão, ainda que alheia ao sistema adotado no Código de Processo de 1973, de que a sentença acerca do assunto será sempre decisão de mérito. A ilegitimidade das partes, nos moldes da relação alegada no processo, é o quanto basta para que o conflito seja materialmente resolvido. Dizer

que ao autor ou ao réu falece legitimidade para a causa significa afirmar que a pretensão deduzida não encontra acolhimento no sistema jurídico.

Antes de se qualificar a legitimidade das entidades sindicais como ordinária ou extraordinária, cumpre analisar a espécie do direito defendido em juízo. Essa tarefa, que não prescinde da ponderação da pauta axiológica da Constituição, destacando-se a diretriz prevista no art. 8º, inciso III, evidenciará que é equivocado considerar que o sindicato atua invariavelmente como substituto processual.

Ao promover a defesa de direitos institucionais, que se irradiam da sua qualidade de pessoa jurídica, o sindicato agirá indubitavelmente sob legitimação ordinária. O mesmo sucede quando atua em favor de direitos coletivos, que ostentam a marca da indivisibilidade, assim como em casos de direitos individuais homogêneos, porquanto, afora razões de política judiciária, se incluem dentro das finalidades das associações sindicais. Inexiste outro legitimado a promover a defesa coletiva desses direitos. A conclusão muda de tonalidade, mas sem mácula ao citado dispositivo constitucional, em caso de direito individual heterogêneo, que, pela sua acentuada caracterização individual e subjetiva, exige autorização para o ajuizamento da ação pelo sindicato.

A funcionalização processual das associações de natureza sindical exige, ainda, a transposição de questões recorrentes na prática.

A legitimação ordinária para a propositura de demanda versando sobre direitos institucionais, coletivos ou individuais homogêneos afasta a imposição de prévia autorização. A exceção fica por conta dos casos em que a ação diz respeito a direito individual heterogêneo, na qual é necessária a autorização do interessado.

A impessoalidade e a maleabilidade da categoria, composta de associados e não-associados, que não é modificada em razão do ingresso ou saída do seus componentes, torna dispensável a nominata de beneficiários no início da ação com amplitude coletiva. Tal relação somente terá utilidade na fase executória do julgado, ocasião em que os efeitos sentenciais serão individualizados.

Ao sindicato é facultado desistir da ação, notadamente pelo seu influxo meramente processual, sem disponibilidade do direito material. A transação e a renúncia, por outro lado, reclamam a investigação do direito posto em causa, mas em qualquer hipótese são insuscetíveis de ocorrência quando a ação sindical incidir sobre direitos individuais homogêneos e heterogêneos.

A ação coletiva deve ficar resguardada de interferências de caráter individual, especificamente de postulações pessoais dos beneficiários da demanda ou discussões a respeito de litispendência com pleitos singulares, sob pena de inviabilizar-se o normal curso do processo, em prejuízo aos demais interessados.

Em face dos graves efeitos da coisa julgada, regradada *in casu* pelas disposições do Código de Defesa do Consumidor, cabe ao órgão de jurisdição, oficiosamente, assegurar-se da adequação do sindicato para protagonizar ações judiciais, ou seja, incumbe fiscalizar a potencialidade do demandante para satisfazer idoneamente as justas expectativas processuais do agrupamento social.

Os encargos processuais têm constituído um entrave à operacionalidade da norma constante no art. 8º, inciso III, da Constituição Federal. Nesse sentido, importa ter em vista a inexistência de finalidade lucrativa das entidades sindicais, o que lhes coloca sob o abrigo da presunção de insuficiência de recursos para arcar com os custos do processo, cessando apenas mediante produção de prova em contrário. De resto, não se pode olvidar o art. 87 da Lei n. 8.078/90, cuja incidência nas ações coletivas aqui abordadas encontra amparo no art. 117 do mesmo diploma legal.

No que se refere à execução, não há óbice a que seja franqueada aos sindicatos quando atuam em favor de direito institucional, de direito coletivo, em face da sua indivisibilidade, e de direito individual heterogêneo, nesse caso somente se o consentimento do interessado alcançar a prática de atos executórios. Embora a fase cognitiva tenha sido movida de forma autônoma pelo ente sindical, a execução de direito individual homogêneo, quando haverá a singularização da sentença, reclama observância da voluntariedade do titular do direito substancial. Em vista disso, revela-se medida de cautela que ao sindicato seja facultada a execução coletiva, desde que particularizado o direito e que esteja munido de autorização do interessado.

Por fim, é importante assinalar que o processo coletivo, na realidade social brasileira, não reflete apenas a evolução da vertente processual da ciência jurídica; as demandas coletivas significam bem mais do que a simples projeção, no processo, das relações massificadas que hoje imperam de forma inexorável. O embate judicial em prol de coletividades, no que se refere a essas relações de massa, tende a deixar apenas como fonte de pesquisa histórica os litígios de desproporções subjetivas, em que uma das partes se encontra em evidente desvantagem frente ao litigante experiente e preparado previamente para o litígio. Instrumentalizar e funcionalizar o sistema jurídico frente a esses novos tempos constitui tarefa de todos os que se ocupam com o estudo da ciência do processo.