



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 843770 - MS (2016/0006211-0)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL-FAMASUL
ADVOGADOS : GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA E OUTRO(S) - MS007602
ALINNE TEODORO DOS SANTOS - MS014682
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA. INFRINGÊNCIA AO ART. 267, VI, DO CPC/73. DISPOSITIVO LEGAL QUE NÃO POSSUI COMANDO CAPAZ DE INFIRMAR AS CONCLUSÕES DO ACÓRDÃO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF, APLICADA POR ANALOGIA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem, reconhecendo a ilegitimidade ativa da federação agravante, julgou extinta, sem resolução de mérito, ação por ela ajuizada contra a UNIÃO e a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, na qual requer seja reconhecida "a obrigação da Requerida em proceder a notificação formal de todos os produtores rurais afetados em processos demarcatórios, incluindo, mas não se limitando, aos processos FUNAI/BSB n. 08620.026980/11 e FUNAI n. 08620.082252-2012-03, mas também a outros que venham a ter sua conclusão de estudos antropológicos publicadas posteriormente,, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, insculpido no art. 5º, LV, da CF".

III. No caso, o art. 267, VI, do CPC/73, indicado como violado nas razões do Recurso Especial, por ser genérico, não possui comando normativo capaz de infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que "a FAMASUL, sendo uma entidade sindical de 2º grau, não tem legitimidade para defender os interesses dos produtores rurais, os quais são, em verdade, filiados aos sindicatos rurais dos municípios onde suas terras estão localizadas, devendo os seus interesses, assim, serem por estes patrocinados". Desta forma, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 284/STF. Nesse sentido: STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 614.390/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 07/06/2016; AgRg no REsp 1.371.969/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2014; AgRg no REsp 1.421.283/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN,

SEGUNDA TURMA, DJe de 20/06/2014; AgRg no REsp 1.321.920/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/08/2013.

IV. Ainda que fosse possível superar o óbice da Súmula 284/STF, a conclusão do acórdão recorrido não diverge do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja, somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato" (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013).

V. Nos termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido – no sentido de que, "como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial" –, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial. Nesse sentido, é o seguinte precedente, também envolvendo a federação agravante: STJ, AgInt no REsp 1.587.351/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/03/2017.

VI. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 23 de novembro de 2020.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 843770 - MS (2016/0006211-0)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL-FAMASUL
ADVOGADOS : GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA E OUTRO(S) - MS007602
ALINNE TEODORO DOS SANTOS - MS014682
AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA. INFRINGÊNCIA AO ART. 267, VI, DO CPC/73. DISPOSITIVO LEGAL QUE NÃO POSSUI COMANDO CAPAZ DE INFIRMAR AS CONCLUSÕES DO ACÓRDÃO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF, APLICADA POR ANALOGIA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE, EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem, reconhecendo a ilegitimidade ativa da federação agravante, julgou extinta, sem resolução de mérito, ação por ela ajuizada contra a UNIÃO e a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, na qual requer seja reconhecida "a obrigação da Requerida em proceder a notificação formal de todos os produtores rurais afetados em processos demarcatórios, incluindo, mas não se limitando, aos processos FUNAI/BSB n. 08620.026980/11 e FUNAI n. 08620.082252-2012-03, mas também a outros que venham a ter sua conclusão de estudos antropológicos publicadas posteriormente,, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, insculpido no art. 5º, LV, da CF".

III. No caso, o art. 267, VI, do CPC/73, indicado como violado nas razões do Recurso Especial, por ser genérico, não possui comando normativo capaz de infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que "a FAMASUL, sendo uma entidade sindical de 2º grau, não tem legitimidade para defender os interesses dos produtores rurais, os quais são, em verdade, filiados aos sindicatos rurais dos municípios onde suas terras estão localizadas, devendo os seus interesses, assim, serem por estes patrocinados". Desta forma, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 284/STF. Nesse sentido: STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 614.390/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 07/06/2016; AgRg no REsp 1.371.969/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2014; AgRg no REsp 1.421.283/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN,

SEGUNDA TURMA, DJe de 20/06/2014; AgRg no REsp 1.321.920/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/08/2013.

IV. Ainda que fosse possível superar o óbice da Súmula 284/STF, a conclusão do acórdão recorrido não diverge do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja, somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato" (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013).

V. Nos termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido – no sentido de que, "como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial" –, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial. Nesse sentido, é o seguinte precedente, também envolvendo a federação agravante: STJ, AgInt no REsp 1.587.351/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/03/2017.

VI. Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo interno, interposto pela FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - FAMASUL, em 08/05/2018, contra decisão de minha lavra, publicada em 18/04/2018, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo, interposto pela FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL-FAMASUL, em 06/04/2015, contra decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que inadmitiu o Recurso Especial manejado em face de acórdão assim ementado:

'ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FEDERAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. INOCORRÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA.

1. Por fundamentos diversos dos expostos na r. sentença, carece de razão a apelante.

2. A presente demanda não comporta seguimento, ante o reconhecimento da ilegitimidade ativa ad causam da Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul - FAMASUL. Lições de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery.

3. Inicialmente, cumpre assinalar que as questões referentes às condições da ação - dentre as quais a legitimidade das partes - constituem matéria de ordem pública, que podem ser alegadas a qualquer tempo e grau de jurisdição e devem ser examinadas de ofício pelo juiz ou tribunal, pois a matéria é insuscetível de preclusão (CPC, art. 267, §30 e art. 301, §40).

4. É necessário salientar que resta superada no E. STJ a questão relativa à legitimidade para a defesa dos filiados/associados a uma entidade sindical, reconhecendo caber aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial e às federações legitimidade apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria, caso em que lhes garantirá alguma forma de proteção associativa. Precedentes.

5. No caso dos autos, como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial, o que em nada contraria o comando do art. 8º, III, , do texto constitucional. Diante disso, como a FAMASUL, ora apelante, é entidade sindical de segundo grau e há sindicato representativo da categoria, necessário reconhecer sua ilegitimidade ativa. Manifestação do Parquet.

6. Reconhecida a ilegitimidade ativa da apelante, necessário manter a extinção do processo, sem resolução de mérito, mas nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil e não com fundamento no art. 267, V do CPC (litispendência).

7. Saliente-se que deve ser afastada a ocorrência de litispendência no caso, em razão de os pedidos serem diversos, por afetarem o procedimento demarcatório em momentos distintos e com consequências diferentes, e em razão da ausência de identidade de partes.

7.1. Na primeira demanda, a notificação prévia de todos os possíveis interessados é pedida como requisito para qualquer trabalho preliminar de campo a ser feito pela FUNAI. Não se faz qualquer pleito subsidiário a este, nem se admite (no pedido) que haja postergação da notificação para após as vistorias preliminares. Em resumo: o pedido do demandante se cinge, no mandado de segurança 2008.60.00.008320-1, a exigir a notificação prévia a estudos de campo. Pode-se acolher ou não esse pedido, mas não transmutá-lo em pedido de notificação para defesa formal frente a um laudo concluído e publicado.

7.2. Por sua vez, a alegação de falta de identidade de partes, feita pelo apelante, constitui grande polêmica sobre quem ocupa o pólo passivo na ação de mandado de segurança - se apenas a autoridade coatora, ou apenas a pessoa jurídica à qual está vinculada, ou ainda, se ambas participam do pólo passivo. Porém, constata-se que, de fato, a identidade de partes entre as ações não é plena, salvo se for considerada como única parte no mandado de segurança a pessoa jurídica de direito público à qual estava vinculada a autoridade coatora (superintendente regional da FUNAI).

7.3. Desse modo, diferentemente do Juízo a quo, não há que se vislumbrar identidade de pedidos nem identidade plena de partes entre as ações, não se configurando a litispendência.

8. Deve ser afastado o pleito do Ministério Público Federal, feito em sua manifestação de fls. 515/518, de que seja acolhida preliminar de ilegitimidade ad causam, por falta de sua intimação pessoal da r. sentença.

8.1. Para se acatar a referida alegação o MPF deveria ter demonstrado a ocorrência do efetivo prejuízo nos presentes autos, a comprovação seria necessária, em vista do 'princípio da economia processual', do

'princípio pas de nullité sans grief' e do 'princípio da instrumentalidade das formas', que possibilita ao juiz desapegar-se do formalismo processual, procurando agir de modo a propiciar às partes o atingimento das finalidades. Lições do eminente processualista Vicente Greco Filho.

8.2. No caso, não há qualquer prejuízo ao MPF na manutenção dos atos posteriores à sentença, pois a conclusão deste voto é rigorosamente aquela esposada pelo Parquet - em sua manifestação, o MPF, além de ter abordado essa preliminar, opinou plenamente sobre o feito, reiterando a posição do órgão ministerial de fis. 446/461 quanto à ilegitimidade ativa da apelante e, subsidiariamente, quanto à total improcedência da demanda -, não havendo qualquer diminuição na defesa dos interesses públicos por ele guardados. E de se salientar ainda que os possíveis atrasos provocados pela anulação de atos e devolução dos autos ao primeiro grau podem inclusive prejudicar os interesses dos indígenas, e prorrogar uma situação de incerteza, seja para os produtores, seja para as entidades públicas e populações indígenas. Precedente do C. STJ quanto à aplicação do princípio do pas de nullité sans grief em relação à não intimação do Ministério Público.

9. Apelação conhecida e parcialmente provida para declarar a inexistência de litispendência entre o presente feito e o MS 2008.60.00.008320-1, mantida, porém, a extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil, em vista do reconhecimento da ilegitimidade ativa da apelante' (fls. 558/560e).

Sustenta a parte agravante, nas razões do Recurso Especial, que houve ofensa ao art. 267, VI, do CPC/73, pois, 'ainda que se considere entendimento mencionado no julgado recorrido, de que havendo sindicato na localidade seria impossível à Federação o ajuizamento da demanda, essa não é a hipótese dos autos', isso porque 'não se está a discutir na presente demanda questão relacionada a um sindicato especificamente, mas sim de todo o Estado, inclusive em localidades em que não há sindicatos rurais, de modo que não sendo a Federação a autora da demanda haverá interesses de vários produtores rurais que não serão atendidos' (fls. 574/575e).

Requer, ao final, 'seja admitido, conhecido e provido o recurso para reconhecer a violação ao art. 267, VI do CPC, reformando-se o acórdão recorrido para reconhecer a legitimidade ativa da Recorrente para propor a presente demanda, determinando-se sua remessa à primeira instância para regular processamento' (fl. 583e).

Apresentadas contrarrazões, foi negado seguimento ao Recurso Especial (fls. 692/694e), tendo sido interposto o presente Agravo (fls. 698/701e).

A irrisignação não merece acolhimento.

Quanto à controvérsia trazida aos autos, a conclusão do acórdão recorrido não diverge do entendimento desta Corte segundo o qual, 'nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja, somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato' (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013).

Ademais, apreciando caso análogo ao dos autos, esta Segunda Turma manifestou-se no sentido de que caberia aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial, enquanto a legitimidade das

federações seria apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria.

Confira-se, a propósito, a ementa do referido julgado:

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO ENTRE O MPF E A FUNAI. DEMARCAÇÃO DE TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS NA REGIÃO CENTRO-SUL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. É assente o entendimento no STJ de que cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial e às federações legitimidade apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria, caso em que se lhes garantirá alguma forma de proteção associativa.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu inexistir legitimidade e interesse da Famasul em recorrer na demanda, tendo em vista já existirem sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas. A revisão deste entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

3. Consoante o parecer do Parquet Federal, que deu adequada solução ao caso ora posto sob o crivo judicial, 'há de ser reconhecida a ausência de legitimidade da FAMASUL, para ingressar na demanda como terceiro prejudicado, vez que, não se está diante do interesse de uma categoria, mas sim de eventuais direitos individuais de produtores específicos atingidos por atos administrativos determinados' (fl. 1124, e-STJ).

4. Agravo Interno não provido' (STJ, AgInt no REsp 1.587.351/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/03/2017).

In casu, o Tribunal de origem, a partir da análise das provas trazidas aos autos, asseverou a ilegitimidade ad causam da Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul, ao fundamento de que 'como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial, o que em nada contraria o comando do art. 8º, III, do texto constitucional' (fl. 554e).

Desse modo, a reversão do entendimento adotado pelo Tribunal a quo no sentido de que estaria comprovada a existência de sindicatos representativos da categoria nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, somente poderia ser realizada mediante o reexame dos aspectos concretos da causa, o que é vedado, no âmbito do Recurso Especial, pela Súmula 7 desta Corte.

Em face do exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, b, do RISTJ, conheço do Agravo para negar provimento ao Recurso Especial" (fls. 749/753e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"31. Como se denota da decisão proferida pelo tribunal de origem, o entendimento pela ilegitimidade ativa da Agravante decorreu da compreensão de que por se tratar de entidade representativa de segundo grau, somente em caráter de subsidiariedade, ou seja, no caso de não haver sindicatos rurais para representar os produtores rurais, é que seria possível demandar em juízo.

32. Como se verificou do tópico antecedentes, foram tecidas algumas considerações iniciais a respeito da demanda, do objeto da discussão e são importantes elas para concluir que, no caso concreto, independente da análise de qualquer matéria de fato ou prova do processo, é de se reconhecer a legitimidade ativa da Agravante.

33. Por certo que não desconhece a Agravante a jurisprudência desta Corte a respeito da legitimidade subsidiária das Federações para os casos em que a classe possuir sindicato representando-a na base de atuação.

34. Todavia, essa mesma jurisprudência, utilizada na decisão recorrida, considera situação de fato distinta daquela verificada nos presentes autos.

35. Por todos os precedentes invocados como razões de decidir na decisão agravada, com o devido respeito, verifica-se que, em verdade, trata-se de casos em que as questões trazidas ao Judiciário eram pontuais, atendendo somente aos interesses de parcela da classe, e que perfeitamente poderiam ser atendidos pelos Sindicatos.

36. Todavia, o caso presente traz uma particularidade, que é o fato de se tratar de uma causa de interesse geral da categoria, situação que excepciona e flexibiliza o rigor da jurisprudência desta Corte a respeito do tema.

37. Por esse motivo não se pode concordar, com o devido respeito, com a conclusão alcançada pela e. relatora ao julgar que ao caso presente estaria enquadrado na moldura criada pela jurisprudência da Corte a respeito da legitimidade das entidade de segundo grau de representação em caráter subsidiário.

38. Trata-se de ação que atende não somente os sindicatos rurais mencionados nas Portarias ns. 788 a 193 da FUNAI, mas a todos os produtores rurais do Estado do Mato Grosso do Sul que podem ser afetados, agora ou depois, pelos procedimentos administrativos da Agravada.

(...)

40. Portanto, o fato de haver sindicatos rurais em algumas cidades que são afetadas pelos estudos realizados pela Agravada, mas não em todos, não é suficiente para tornar esses sindicatos, em ações de abrangência territorial que suplante os limites da base territorial, a única parte legítima para demandar em prol dos interesses dos associados.

41. Isso sem contar que o Estatuto Social da Agravante, em seu art. 2º, tem expressa previsão de atendimento aos interesses dos produtores rurais, inclusive no que diz respeito aos interesses individuais.

42. Nessa linha, demonstrado que há particularidades a serem consideradas e que se trata de interesse geral da categoria, é caso de flexibilização do rigor do entendimento esposado na decisão recorrida e afastamento da jurisprudência invocada para, nesse caso particular, reconhecer a legitimidade ativa da Agravante.

43. Recentemente fora definitivamente pacificado posicionamento do Excelso Pretório a respeito do tema, no sentido de que não é necessária a autorização prévia aos sindicatos para a propositura de ações em defesa dos interesses da categoria.

(...)

47. E, como se denota dos julgados trazidos na decisão recorrida, tratava-se

de ações em que uma Federação buscava a defesa de interesses específicos, de associados de determinada base territorial, representada por respectivo sindicato, o que não é o caso dos autos.

48. Somente poderia ser validamente invocada a mencionada jurisprudência para reconhecer a ilegitimidade ativa da Agravante caso se tratasse da defesa de interesse específico, em determinada base representada por sindicato, o que não é o caso, reforce-se.

(...)

52. A jurisprudência desta Corte igualmente tem flexibilizado a aplicação da Súmula 7 do STJ para casos em que seja efetivamente necessário analisar matéria de prova e de fato dos autos.

53. Quando se tratar de valoração jurídica dos fatos a situação é distinta e inúmeros têm sido os precedentes desta Corte em que o apelo extremo é conhecido para verificar a violação a dispositivo de lei federal.

(...)

57. No caso presente a leitura das decisões proferidas na instância ordinária é suficiente para que se possa ter acesso a todas as informações e dados do processo.

58. Pela leitura da sentença e do acórdão de apelação é possível verificar a extensão dos pedidos da inicial, que não são, repita-se, atender somente a interesses específicos de determinados produtores de uma base territorial, mas de toda a categoria.

(...)

60. Ainda, como restou consignado no recurso especial, há localidades em que não há sindicatos rurais para os produtores rurais, o que aumenta ainda a necessidade de reconhecimento da legitimidade ativa da Agravante para a propositura da presente demanda" (fls. 768/774e).

Por fim, requer:

"(...) seja recebida e processada a presente insurgência na forma da lei, sendo exercido o juízo de retratação, para reconhecer não aplicável ao caso a Súmula 7 do STJ, determinando-se o regular processamento do recurso.

64. Caso se entenda pela possibilidade de julgamento imediato do recurso, em caso de exercício do juízo de retratação, requer seja conhecido e provido o recurso especial, para em te vista reconhecer a violação ao art. 267, VI, do CPC, tendo que as o fato de se particularidades do caso concreto, notadamente o fatio de se tratar de causa de interesse regional, de toda a categoria, inclusive de localidades em que não há sindicatos rurais na base, permite o reconhecimento da legitimidade ativa da Agravante, nos termos acima despendidos.

65. Caso não seja exercido o juízo de retratação, requer seja o feito colocado em mesa para julgamento da Turma, sendo ao final conhecido e provido para reconhecer não aplicável ao caso a Súmula 7 do STJ, determinando-se o regular processamento do recurso e, caso se entenda pela possibilidade de julgamento imediato do recurso, em caso de exercício do juízo de retratação, requer seja conhecido e provido o recurso especial, para reconhecer a violação ao art. 267, VI, do CPC, tendo em vista que as particularidades do caso concreto, notadamente o fato de se tratar de causa de interesse regional, de toda a categoria, inclusive de localidades em que não há sindicatos rurais na base, permite o reconhecimento da legitimidade ativa da Agravante, nos termos acima despendidos" (fl. 775/776e).

O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA (fls. 782/785e) e a UNIÃO (fls. 790/792e), apresentaram impugnação ao Agravo interno.

É o relatório.

VOTO

Não obstante os combativos argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo interno não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, a federação agravante ajuizou ação contra a UNIÃO e a FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, requerendo fosse reconhecida "a obrigação da Requerida em proceder a notificação formal de todos os produtores rurais afetados em processos demarcatórios, incluindo, mas não se limitando, aos processos FUNAI/BSB n. 08620.026980/11 e FUNAI n. 08620.082252-2012-03, mas também a outros que venham a ter sua conclusão de estudos antropológicos publicadas posteriormente,, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, insculpido no art. 5º, LV, da CF" (fl. 28e).

A sentença julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, por reconhecer a ocorrência de litispendência com anterior Mandado de Segurança impetrado pela agravante (fls. 480/490e).

Interposta Apelação, o Tribunal de origem afastou a litispendência, porém reconheceu a ilegitimidade ativa da agravante, em acórdão assim fundamentado:

"A presente demanda não comporta seguimento, ante o reconhecimento da ilegitimidade ativa ad causam da Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso do Sul - FAMASUL.

(...)

É necessário salientar que resta superada no E. Superior Tribunal de Justiça a questão relativa à legitimidade para a defesa dos filiados/associados a uma entidade sindical, reconhecendo caber aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial e às federações legitimidade apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria, caso em que lhes garantirá alguma forma de proteção associativa. A propósito, confira-se:

(...)

No caso dos autos, como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial, o que em nada contraria o comando do art. 8º, III, do texto constitucional.

Diante disso, como a FAMASUL, ora apelante, é entidade sindical de segundo grau e há sindicato representativo da categoria, necessário reconhecer sua ilegitimidade ativa.

Confira-se a respeito manifestação do *Parquet*:

'...a FAMASUL, sendo uma entidade sindical de 2º grau, não tem legitimidade para defender os interesses dos produtores rurais, os quais são, em verdade, filiados aos sindicatos rurais dos municípios onde suas terras estão localizadas, devendo os seus interesses, assim, serem por estes patrocinados. Este o entendimento consagrado pelo Poder Judiciário em casos análogos, cujas decisões compõem a vasta jurisprudência nesta peça já referida.'" (fls. 554/555e).

Irresignada, a agravante interpôs, em 08/09/2014, Recurso Especial, alegando ofensa ao art. 267, VI, do CPC/73, por entender, em síntese, que **(a)** "há vários precedentes jurisprudenciais reconhecendo a legitimidade de federações para ajuizar ações defendendo interesses econômicos da categoria, inclusive quando houver sindicatos nos locais" (fl. 571e); **(b)** "há uma particularidade que não foi considerada no acórdão recorrido: a ação não se presta a discutir o procedimento demarcatório específico, em um município considerado de forma individual" (fl. 574e); **(c)** "para que possa o procedimento demarcatório ser satisfatoriamente atendido é necessário que sejam os produtores afetados devidamente intimados, porque a prática demonstra que muitas das vezes, tendo em vista a forma de se publicizar essa informação, quando tomam conhecimento do problema já não mais há tempo hábil para a defesa de seus interesses" (fl. 574e); e **(d)** "o posicionamento adotado pelo tribunal de origem fere de maneira frontal os interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul, que acabam vendo tolhida a defesa de seus interesses em juízo, porquanto há restrição inequívoca de acesso ao Judiciário" (fl. 580e).

De início, cumpre destacar que o dispositivo legal tido como violado tem a seguinte redação:

"Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

(...)

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;"

No entanto, referido dispositivo de lei não possui comando normativo capaz de infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que "a FAMASUL, sendo uma entidade sindical de 2º grau, não tem legitimidade para defender os interesses dos produtores rurais, os quais são, em verdade, filiados aos sindicatos rurais dos municípios onde suas terras estão localizadas, devendo os seus interesses, assim, serem por estes patrocinados".

Desta forma, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 284/STF. Nesse sentido:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. PROCURADORES DIVERSOS. PRAZO EM DOBRO. ART. 191 DO CPC DE 1973. INTEMPESTIVIDADE DOS PRIMEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO AFASTADA. AUSÊNCIA DE ANÁLISE DE QUESTÕES SUSCITADAS NOS RECURSOS ESPECIAIS. OMISSÃO VERIFICADA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ART. 267, VI, DO CPC DE 1973. DISPOSITIVO QUE NÃO POSSUI COMANDO NORMATIVO SUFICIENTE PARA AFASTAR OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 284/STF. ARTS. 396 E 410 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

1. A existência de procuradores diversos confere aos litisconsortes o direito a prazo dobrado para suas manifestações nos autos, prerrogativa que não é afastada pelo fato de as peças processuais serem subscritas em conjunto. Interpretação conjunta dos artigos 191 e 554 do CPC de 1973. Precedentes.

2. **O comando normativo inserido no art. 267, VI, do CPC de 1973, é demasiado genérico e não infirma as conclusões do Tribunal de origem, o qual entendeu, à luz das provas carreadas aos autos, que o demandado é legitimado passivo. Assim, a deficiência das razões recursais sobre o ponto atrai o óbice da Súmula 284/STF.**

3. As matérias referentes aos arts. 396 e 410 do Código Civil de 2002 não foram objeto de discussão no acórdão recorrido e o recorrente não opôs embargos de declaração a fim de suprir eventual omissão. Portanto, não se configura o prequestionamento, o que impossibilita a apreciação de tal questão na via especial (Súmulas 282 e 356/STF).

4. Embargos de declaração acolhidos para, afastando a intempestividade assentada no acórdão embargado, acolher em parte os primeiros aclaratórios sem efeitos modificativos" (STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 614.390/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 07/06/2016).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ART. 267, VI, DO CPC. DISPOSITIVO QUE NÃO POSSUI COMANDO NORMATIVO SUFICIENTE PARA AFASTAR OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 284/STF. MATÉRIA FÁTICA E LEI LOCAL. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 7/STJ E 280/STF. RECURSO ESPECIAL QUE NÃO INFIRMA OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 283/STF. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

I. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que 'a impertinência do dispositivo legal apontado como violado, no sentido de ser incapaz de infirmar o aresto recorrido, revela a deficiência das razões do recurso especial, fazendo incidir a Súmula 284 do STF' (STJ, AgRg no AREsp 144.399/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/06/2012).

II. **O art. 267, VI, do CPC, conquanto faça referência à ilegitimidade ad causam como uma das causas de extinção do feito, sem resolução do mérito, não traz em si, a necessária carga de normatividade para o deslinde da controvérsia discutida nos autos, porquanto a legitimidade ativa dos agravados foi reconhecida, pelo Tribunal de origem, à luz de lei local e de questões fáticas, cuja reexame é vedado, em Recurso Especial, nos termos das Súmulas 7/STJ e 280/STF, esta última**

aplicada por analogia, na espécie. Precedentes: STJ, AgRg no AREsp 26.799/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/04/2012; STJ, AgRg no REsp 1.114.905/PE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/03/2011; STJ, AgRg no AREsp 303.419/PI, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/05/2013.

III. Hipótese em que, ademais, a agravante não infirmou o fundamento adotado no acórdão recorrido, no sentido de que a questão, envolvendo a suposta inconstitucionalidade da transposição de cargos, pelos agravados, que importaria em sua ilegitimidade ativa ad causam, não é objeto da presente demanda, mormente porque o reenquadramento fora reconhecido, na seara administrativa, de modo que 'estando os autores no cargo de Auditor Fiscal, eventual ilegalidade da transposição de cargos, conforme alegado pela Parana Previdência, deverá ser dirimida em processo administrativo próprio, viabilizado o contraditório e a ampla defesa'. Destarte, também incide, na espécie, por analogia, a Súmula 283/STF.

IV. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.371.969/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2014).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE RECEITA MÉDICA ATUALIZADA EMITIDA POR MÉDICO VINCULADO AO SUS. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. PROCESSUAL CIVIL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. **Da simples leitura do acórdão recorrido observa-se que o Tribunal a quo decidiu a causa com base em argumentos constitucionais e infraconstitucionais. No entanto, o recorrente interpôs apenas o Recurso Especial, sem discutir a matéria constitucional, em Recurso Extraordinário, no excelso Supremo Tribunal Federal. Assim, aplica-se, na espécie, o teor da Súmula 126 deste colendo Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual 'é inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário.'**

2. Os artigos 2º, § 1º, e 7º, I e II, da Lei 8.080/1990, tidos por violados, ostentam comando genérico, não sendo capazes de infirmar o fundamento do acórdão recorrido no sentido de que 'o fornecimento dos medicamentos pleiteados deve ficar condicionado à apresentação de receita atualizada expedida por médicos vinculados ao SUS, devendo tal prescrição ser reavaliada a cada seis meses, a fim de se resguardar um melhor controle dos recursos públicos destinados a esta finalidade' (fl. 160, e-STJ), o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF.

3. Agravo Regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.421.283/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/06/2014).

"PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. DEMISSÃO. FALTA DISCIPLINAR. PRESENÇA. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Não há falar em violação do artigo 535 do Código de Processo Civil, quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.
2. **Incide o teor da Súmula 284/STF, ante a deficiência na fundamentação recursal, eis que o comando do dispositivo apontado como violado, por ser genérico, não possui aptidão suficiente para infirmar a fundamentação do acórdão do Tribunal de origem acerca da legitimidade passiva da União.**
3. Para se acolher a pretensão da União, segundo a qual o servidor deve ser demitido, é necessária a realização de exame fático-probatório dos autos, com o intuito de se aferir a ocorrência de faltas disciplinares, o que é vedado pelo teor da Súmula 7/STJ.
4. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.321.920/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/08/2013).

Ademais, ainda que fosse possível superar tal óbice, tal como destacado na decisão agravada, a conclusão do acórdão recorrido não diverge do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja, somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato" (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013).

Além disso, apreciando caso análogo ao dos autos, também envolvendo a federação agravante, esta Segunda Turma manifestou-se no sentido de que caberia aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial, enquanto a legitimidade das federações seria apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria. Confira-se, a propósito, a ementa do referido julgado:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA FIRMADO ENTRE O MPF E A FUNAI. DEMARCAÇÃO DE TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS NA REGIÃO CENTRO-SUL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. É assente o entendimento no STJ de que cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial e às federações legitimidade apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria, caso em que se lhes garantirá alguma forma de proteção associativa.
2. **Hipótese em que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu inexistir legitimidade e interesse da Famasul em recorrer na demanda, tendo em vista já existirem sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas. A revisão deste entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.**
3. Consoante o parecer do Parquet Federal, que deu adequada solução ao

caso ora posto sob o crivo judicial, 'há de ser reconhecida a ausência de legitimidade da FAMASUL, para ingressar na demanda como terceiro prejudicado, vez que, não se está diante do interesse de uma categoria, mas sim de eventuais direitos individuais de produtores específicos atingidos por atos administrativos determinados' (fl. 1124, e-STJ).

4. Agravo Interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.587.351/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/03/2017).

Por fim, nos termos em que a causa fora decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido – no sentido de que, "como se vê na relação de fls. 117/123, a autora possui sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas, aos quais compete a defesa direta dos interesses dos produtores rurais do Mato Grosso do Sul filiados na esfera judicial" –, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 843.770 / MS
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2016/0006211-0

Número de Origem:

00006285520134036000 6285520134036000 201360000006287 1937385

Sessão Virtual de 17/11/2020 a 23/11/2020

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL-FAMASUL

**ADVOGADOS : GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA E OUTRO(S) - MS007602
ALINNE TEODORO DOS SANTOS - MS014682**

AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

AGRAVADO : UNIÃO

**ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
DOMÍNIO PÚBLICO - TERRAS INDÍGENAS**

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL-FAMASUL

**ADVOGADOS : GUSTAVO PASSARELLI DA SILVA E OUTRO(S) - MS007602
ALINNE TEODORO DOS SANTOS - MS014682**

AGRAVADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 23 de novembro de 2020