

09/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.978 SERGIPE

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S) : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF**
ADV.(A/S) : **PEDRO JORGE SANTANA PEREIRA**
RECDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DESTINADA À TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS DE ELEVADA CONOTAÇÃO SOCIAL. ADOÇÃO DE REGIME UNIFICADO OU UNIFICAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). MINISTÉRIO PÚBLICO. PARTE ATIVA LEGÍTIMA. DEFESA DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

1. No julgamento do RE 631.111 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 30/10/2014), sob o regime da repercussão geral, o PLENÁRIO firmou entendimento no sentido de que certos interesses individuais, quando aferidos em seu conjunto, de modo coletivo e impessoal, têm o condão de transcender a esfera de interesses estritamente particulares, convolvendo-se em verdadeiros interesses da comunidade, emergindo daí a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública, com amparo no art. 127 da Constituição Federal, o que não obsta o Poder Judiciário de syndicar e decidir acerca da adequada legitimação para a causa, inclusive de ofício.

2. No RE 576.155 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/2/2011), também submetido ao rito da repercussão geral, o PLENÁRIO cuidou da questão envolvendo a vedação constante do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, incluído pela MP 2.180-35/2001, oportunidade em que se reconheceu a legitimidade do Ministério Público para dispor da ação civil pública com o fito de anular acordo de natureza tributária firmado entre empresa e o Distrito Federal, pois evidente a defesa

RE 643978 / SE

ministerial em prol do patrimônio público.

3. A demanda intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social, sendo inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública.

4. É o que ocorre com as pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados (parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985).

5. Na hipótese, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pautado na premissa de que o direito em questão guarda forte conotação social, concluiu que o Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública em face da Caixa Econômica Federal, uma vez que se litiga sobre o modelo organizacional dispensado ao FGTS, máxime no que se refere à unificação das contas fundiárias dos trabalhadores.

6. Recurso Extraordinário a que nega provimento. Tese de repercussão geral proposta: *o Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, apreciando o tema 850 da repercussão geral, acordam em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, acordam em fixar a seguinte tese: "O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS". Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Luiz Fux.

Brasília, 9 de outubro de 2019.

RE 643978 / SE

Ministro ALEXANDRE DE MORAES
Relator

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.978 SERGIPE

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECTE.(S) : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF**
ADV.(A/S) : **PEDRO JORGE SANTANA PEREIRA**
RECDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal – MPF em desfavor da Caixa Econômica Federal – CEF, objetivando, preliminarmente, o reconhecimento de sua legitimidade ativa para propor demanda, tendo por objeto a unificação de contas vinculadas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS pertencentes a um único empregado que possua mais de um vínculo laboral; e, no mérito, postula (a) a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, nos termos da redação dada pela Medida Provisória 2.180-35/2001; (b) a condenação da CEF, a fim de que, havendo as movimentações previstas no art. 20, I, II, IX e X, da Lei 8.036/1990, proceda-se à liberação de todas as contas de titularidade do empregado, e não somente da conta atrelada ao último vínculo de trabalho; ou, alternativamente, requer, para os atuais e futuros trabalhadores vinculados ao FGTS, a instituição do Sistema de Conta Única no decurso da vida profissional do empregado.

Na sentença, o juízo *a quo* rejeitou a preliminar suscitada pela CEF fundada na ilegitimidade ativa do MPF para propor a demanda e a necessidade de declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 7347/1985. No mérito, acolheu o pedido no sentido de condenar a CEF à “obrigação de fazer, consistente em, no prazo máximo de três meses, a contar da sentença, adotar o regime de conta única por trabalhador (...) para os atuais e futuros integrantes do regime do FGTS, inclusive reunindo os depósitos das diversas contas eventualmente titularizadas por um mesmo trabalhador em sua conta atual ou mais recente” (e-STJ, fl. 125, vol.1).

RE 643978 / SE

Interposta a apelação, a 1^a Turma do Tribunal Regional Federal da 5^a Região concluiu, por sua maioria, pela extinção da causa sem julgamento de mérito aos argumentos de que o interesse que se busca tutelar tem natureza homogênea e disponível, o que não se amolda às funções institucionais conferidas ao Ministério Público no art. 129 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, que prevê o ajuizamento da ação civil pública na hipótese de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (e-STJ, fl. 247, vol. 2).

Opostos os embargos infringentes, esses foram acolhidos parcialmente, reconhecendo-se a constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 7347/1985, nos termos da prescrição normativa instituída pela MP 2.180.35/2001, dispensada a necessidade de arguição de incidente de inconstitucionalidade. Assim, determinou-se o retorno dos autos à 1^a Turma do TRF da 5^a Região para dar seguimento ao julgamento, haja vista a legitimidade ministerial no presente caso, pois se defendem direitos individuais homogêneos disponíveis de ampla repercussão social (e-STJ, fl. 292, vol. 2).

Os embargos de declaração foram providos parcialmente ante a constatação de erros materiais e para promover a juntada de votos vencidos no aresto dos embargos infringentes.

Em sequência, a Caixa Econômica Federal apresentou Recurso Especial e Recurso Extraordinário, sendo que aquele não foi conhecido pelo Superior Tribunal de Justiça por veicular matéria de índole constitucional.

No Recurso Extraordinário, a CEF aduz, preliminarmente, a existência de repercussão geral do objeto recursal, conforme a exigência do art. 543-A, § 2º, do Código de Processo Civil de 1973, “pelo fato de que o acolhimento da pretensão veiculada na ação civil pública em comento terá reflexos danosos ao FGTS, sobretudo com vultosa despesa desnecessária” (e-STJ, fl. 385, vol. 3). Quanto ao mérito, sublinha que (a) o Tribunal de origem, em verdade, ao negar vigência ao art. 1º da Lei 7.347/1985, declarou-lhe a inconstitucionalidade, consoante precedentes desta SUPREMA CORTE; e (b) demonstrada a constitucionalidade da

RE 643978 / SE

indigitada norma, deve-se declarar a extinção do processo com fulcro na ausência de interesse de agir devido à inadequação da via processual escolhida pelo recorrido, na medida em que o art. 129 da CARTA MAGNA autoriza o uso da ação civil pública somente para proteger interesses difusos e coletivos, o que não se constata *in casu*.

Submetida a matéria ao Plenário Virtual desta CORTE, foi reconhecida a repercussão geral da questão, no que diz respeito à legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública que dimanhe pretensão envolvendo o FGTS, tombada sob o Tema 850 (DJe de 25/9/2015).

É o relatório.

09/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.978 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):
Inicialmente, registre-se que o Juízo de origem não atuou, na hipótese, em desacordo com o previsto no art. 97 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O TRF da 5ª Região, na esteira do voto vencedor, apontou o seguinte, nos embargos infringentes (e-STJ, fl. 292, vol. 3):

(...)

O parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 7.347/85, na redação da MP nº 2.180-35/2001, deve ser lido de conformidade com a Constituição (confira-se o RE 472482/RS), não havendo necessidade de arguição de incidente de inconstitucionalidade. Ao vedar o ajuizamento de ação civil pública, no tocante a pretensões relacionadas com o FGTS, o dispositivo buscou apenas evitar a vulgarização da ação coletiva, especialmente pelo seu não manejo para fins de simples movimentação ou discussão hipóteses de saque de contas fundiárias, ao sabor de interesses individualizados. *In casu*, o que está em discussão é a própria sistemática de um fundo público (não pretensões diluídas), de dimensões humanas e financeiras grandiosas, que concretiza um direito fundamental, viabilizando-se a propositura da ação civil pública.

Não se pode concluir que o *decisum* atacado obstou a incidência da norma infraconstitucional inculpada no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985 (instituída pela MP 2.180-35/2001), ou que foi declarada a sua inconstitucionalidade, ainda que implicitamente.

Efetivamente, o órgão *a quo* restringiu-se a considerar viável, no caso concreto, a atuação do Ministério Público por intermédio da ação civil pública, por se tratar de hipótese não vedada pelo indigitado preceito legal, expediente que prescinde da instauração do incidente contido no art. 97 da CARTA MAGNA.

RE 643978 / SE

Citem-se os seguintes precedentes, ilustrativos do entendimento desta SUPREMA CORTE:

AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA À SÚMULA VINCULANTE Nº 10. ACÓRDÃO PROFERIDO EM JULGAMENTO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO QUE CONFIRMA MEDIDA ACAUTELATÓRIA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. IRRADIAÇÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL QUE NÃO SE CONFUNDE COM JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO QUANDO SE TRATA DE DECISÃO DE NATUREZA PRECÁRIA. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A mera interpretação de preceitos constitucionais, sem negativa de vigência a qualquer diploma normativo, não tem o condão de representar ofensa à cláusula de reserva de plenário e, por conseguinte, ao enunciando da Súmula Vinculante nº 10. 2. *In casu*, a decisão reclamada, proferida em sede liminar, não se fundamentou na declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato normativo, mas na interpretação dos fatos à luz da Constituição da República. 3. A Súmula Vinculante 10 se aplica apenas a situações em que haja declaração final de inconstitucionalidade de norma, não abarcando as decisões interlocutórias. Precedentes: Rcl 21723 ED-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 15/09/2015; Rcl 17288 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 26/08/2014. 4. Agravo interno desprovido. Rcl 25.294-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 8/6/2017.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SAT/RAT. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Para haver violação da cláusula de reserva de plenário,

RE 643978 / SE

prevista no art. 97 da Constituição e na Súmula Vinculante 10 do STF, por órgão fracionário de Tribunal, é preciso que haja uma declaração explícita de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, ou implícita, no caso de afastamento da norma com base em fundamento constitucional. II – Acórdão recorrido efetuou o controle da legalidade do Decreto 6.042/2007. Não ocorrência de violação da cláusula de reserva de plenário. III – Agravo regimental a que se nega provimento. ARE 959.178-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 15/3/2017.

E o entendimento formado no AI 472.897-AgR (Segunda Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 26/10/2007) não abriga a postulação recursal, pois se cuidou de situação distinta no supracitado precedente. Naquela oportunidade, a violação à cláusula constitucional da reserva do plenário por ato de órgão fracionário do respectivo tribunal emergiu do afastamento da aplicação de norma infraconstitucional com fundamento em critério oriundo, *essencialmente*, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Ademais, o PLENÁRIO desta SUPREMA CORTE firmou entendimento no sentido de que o enunciado da SV 10 não é ignorado na hipótese em que há resolução de litígio fundada na aplicação da norma infraconstitucional, conforme exegese dela extraída, expediente habitual na atividade judicante. Nesse sentido:

RESERVA DE PLENÁRIO – VERBETE VINCULANTE Nº 10 DA SÚMULA DO SUPREMO – INCONSTITUCIONALIDADE VERSUS INTERPRETAÇÃO DE NORMA LEGAL. O Verbetes Vinculante nº 10 da Súmula do Supremo não alcança situações jurídicas em que o órgão julgador tenha dirimido conflito de interesses a partir de interpretação de norma legal. Rcl 10865-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2014.

Por sua vez, em se tratando da controvérsia a respeito da

RE 643978 / SE

legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública cujo objeto seja pretensão relacionada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), consigno, desde logo, que o *Parquet* detém competência e legitimidade constitucional para provocar o Poder Judiciário pela via da ação civil pública na presente situação, por ser, também, o paladino dos excepcionais interesses individuais homogêneos de elevada robustez social. Destaco, em sede doutrinária, a lição do saudoso Min. TEORI ZAVASCKI:

“(…) É, pois, o art. 127 da CF – que atribui ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses sociais e que tem a força normativa específica de conferir legitimação para atuar extrajudicialmente e também para demandar em juízo – que oferece base constitucional para responder às indagações antes formuladas. É certo que os interesses sociais, assim entendidos aqueles cuja tutela é importante para preservar a organização e o funcionamento da sociedade e para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento, não se confundem com os interesses das entidades públicas nem, simplesmente, com o conjunto de interesses de pessoas ou de grupos, mesmo quando tenham origem comum. Entretanto, há interesses individuais, que quando considerados em seu conjunto, passam a ter significado ampliado, de resultado maior que a simples soma das posições individuais, e cuja lesão compromete valores comunitários privilegiados pelo ordenamento jurídico. Tais interesses individuais, visualizados nesta dimensão coletiva, constituem interesses sociais para cuja defesa o Ministério Público está constitucionalmente legitimado.

Não cabe ao Ministério Público, portanto, bater-se em defesa de todos e quaisquer direitos ou interesses individuais, ainda que, por terem origem comum, possam ser classificados como homogêneos. Interesses individuais homogêneos não são, necessariamente, interesses sociais. Todavia, quando tais interesses individuais homogêneos, mais que a soma de situações particulares, possam ser qualificados como de

RE 643978 / SE

interesse comunitário, nos termos acima enunciados, não há dúvida que o Ministério Público estará legitimado a atuar, porque nessas circunstâncias estará atuando em defesa de interesses sociais.

A identificação dessa espécie de interesse social compete tanto ao legislador (como ocorreu, v.g. nas Leis 8.078/90, 7.913/89 e 6.024/74), como ao próprio Ministério Público, caso a caso, mediante o preenchimento valorativo da cláusula constitucional à vista de situações concretas e à luz dos valores e princípios consagrados no sistema jurídico, tudo sujeito ao crivo do Poder Judiciário, a quem caberá a palavra final sobre a adequada legitimação.

A atuação do Ministério Público em juízo, em defesa dos citados interesses, dar-se-á em forma de substituição processual e será pautada pelo trato impessoal e coletivo dos direitos lesados, visando, portanto, a sentença de caráter genérico. Não é compatível com essa forma de atuação a execução específica da sentença, em representação do próprio lesado, nos moldes previstos no art. 98 do Código de Defesa do Consumidor, nem as providências antecipatórias ou cautelares com a mesma finalidade. Quanto ao procedimento, à falta de previsão legal específica, a defesa dos interesses sociais será promovida mediante a utilização de procedimento analogicamente adequado, inclusive o previsto no Título III da Lei 8.078/90, ou, em último caso, do procedimento comum, ordinário ou sumário." (in *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. – 6 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. pp. 223-224)

Essas diretrizes doutrinárias guiaram o PLENÁRIO do STF no julgamento do RE 631.111, sob o rito da repercussão geral, em que se cuidava da controvérsia acerca da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando tutelar os *direitos de pessoas titulares do seguro DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre*. Reproduzo os seguintes tópicos de sua ementa:

RE 643978 / SE

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III).

(...)

4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo

RE 643978 / SE

bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.

(...)

8. Recurso extraordinário a que se dá provimento. RE 631.111, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014.

No voto condutor do supracitado julgado, o eminente Ministro TEORI ZAVASCKI trouxe à tona as distintas interpretações que esta SUPREMA CORTE detinha-se a respeito da legitimação constitucional conferida pela MAGNA CARTA de 1988 ao MP, nos termos do seu art. 127.

Aduziu-se que, no RE 163.231 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 29/6/2001), foi adotado posicionamento conferindo alargada legitimação ministerial, facultando ao órgão a defesa de modo irrestrito de quaisquer dos direitos homogêneos, devido à autoaplicabilidade do aludido dispositivo constitucional, “o que não é compatível com os princípios e os valores que a Constituição buscou privilegiar quando elencou o conjunto de atribuições institucionais do órgão ministerial”.

Essa exegese foi revista no RE 195.056-1 (PLENO, DJ de 14/11/2003), inclusive pelo Ministro MAURÍCIO CORRÊA. Encampou-se, na oportunidade, tese restritiva acerca da legitimação ativa do Ministério Público, que somente poderia atuar na tutela dos direitos individuais homogêneos, nas hipóteses contidas na legislação ordinária, o que traria o inconveniente de inibir a atuação do MP em “hipóteses concretas, não previstas pelo legislador ordinário, em que a tutela de direitos individuais se mostra indispensável ao resguardo de relevantes interesses da própria sociedade ou de segmentos importantes dela”, grifou.

RE 643978 / SE

Uma terceira linha hermenêutica, defendida à época pelo Ilustre Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (RE 195.056-1, DJ de 14/11/2003), partindo-se do “pressuposto de que o art. 127 da CF é autossuficiente, completo, apto a, desde logo, irradiar todos os efeitos”, de maneira que o “próprio Ministério Público, independentemente de lei específica, pode, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos homogêneos compromete também interesses sociais. É seu dever, nesses casos, assumir a legitimação ativa e promover as medidas cabíveis para a devida tutela jurisdicional”.

Acentue-se que o PLENÁRIO desta SUPREMA CORTE, no RE 576.155 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1º/2/2011), já se debruçou sobre a questão entreposta pela MP 2.180-35/2001 no parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985. Foi reconhecida, então, a legitimidade ministerial para propor ação civil pública, a fim de anular acordo (Termo de Acordo de Regime Especial – TARE) de natureza tributária, firmado entre determinada empresa e o Distrito Federal. Veja-se sua ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público. II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes. III - O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial -

RE 643978 / SE

TARE, em face da legitimação *ad causam* que o texto constitucional lhe confere para defender o erário. IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985. V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.

Convém abrir parênteses ao seguinte caso. No ARE 694.294 (Rel. Min. LUIZ FUX), foi reafirmada, no âmbito da sistemática da repercussão geral, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido de reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa dos contribuintes com vistas a debater *a constitucionalidade ou a legalidade da cobrança da taxa de iluminação pública*. Eis sua ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DIREITO DOS CONTRIBUINTES À RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS À TÍTULO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUPOSTAMENTE INCONSTITUCIONAL). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DEDUZIR PRETENSÃO RELATIVA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ARE 694.294-RG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 17/5/2013.

Entretanto, deve-se assinalar as importantes reticências apontadas pelo Relator, Min. LUIZ FUX, ao manifestar-se sobre a repercussão geral intrínseca à causa:

“(...) a questão debatida no presente recurso extraordinário não se confunde com a decidida no RE nº

RE 643978 / SE

576.155/DF, de relatoria do Em. Ministro Ricardo Lewandowsky, Dje 01/08/2008, no qual se discutia a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública visando a anulação de acordo realizado entre contribuinte e poder público para pagamento de dívida tributária”.

Do panorama jurisprudencial do STF deflui-se ser inafastável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a correspondente ação civil pública cuja demanda intenta o resguardo de direitos individuais homogêneos cuja amplitude possua expressiva envergadura social.

In casu, tem-se que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região concluiu, pautado na premissa de que o direito em questão guarda forte conotação social, que o Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública em face da Caixa Econômica Federal, uma vez que se litiga sobre o modelo organizacional dispensado ao FGTS, especialmente no que se refere à unificação das contas fundiárias dos trabalhadores. Colacionam-se os argumentos do Juízo de origem em prol do desate:

a) seja em vista do regime legal a que submetido fundo público de poupança compulsória, cujos recursos, de titularidade dos empregados, se destinam, outrossim, a programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, b) seja pela dimensão do FGTS (são, segundo registros de final de 2006, mais de 500 milhões de contas, com arrecadação de mais de R36.500.000 mil), c) seja, sobretudo, porque o FGTS é direito social, inscrito no inciso III, do art. 7, da CF/88, constituindo-se, segundo entendimento pacífico, direito fundamental (e-STJ, fl. 291).

Irreparável o entendimento externado pelo tribunal *a quo*, que, precisamente, grifou o dever de leitura do parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985, com a redação da MP 2.180-35/2001, em absoluta

RE 643978 / SE

conformidade com a CARTA MAGNA, pois “o dispositivo buscou apenas evitar a vulgarização da ação coletiva, especialmente pelo seu manejo incorreto para fins e simples movimentação ou discussão nas hipóteses de saque de contas fundiárias ao sabor de interesses individualizados” (e-STJ, fl. 292, vol. 3).

O comando inserto no sobredito dispositivo da Lei 7.347/1985 não constitui obstáculo à atuação do Ministério Público em contextos fático-jurídicos revestidos de interesses sociais qualificados, ainda que sua natureza seja de direitos divisíveis, disponíveis e com titulares determinados ou determináveis, já que, *prima facie*, a legitimidade ministerial, em tais situações, emana diretamente do art. 127 da CARTA MAGNA.

Citem-se, entre outros, os seguintes direitos individuais homogêneos que, quando devidamente sopesados, atraíram a atuação do Ministério Público para atuar em sua defesa, tendo, portanto, sua legitimidade referendada por esta CORTE: *o valor de mensalidades escolares* (RE 163.231/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, Tribunal Pleno, julgado em 26/2/1997, DJ de 29/6/2001), *os contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação* (AI 637.853 AgR/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 17/9/2012), *os contratos de leasing* (AI 606.235 AgR/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 22/6/2012), *os interesses previdenciários de trabalhadores rurais* (RE 475.010 AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 29/9/2011), *a aquisição de imóveis em loteamentos irregulares* (RE 328.910 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 30/9/2011) e *as diferenças de correção monetária em contas vinculadas ao FGTS* (RE 514.023 AgR/RJ, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 5/2/2010).

E interesse social de idêntico quilate se vislumbra nas pretensões “que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos

RE 643978 / SE

beneficiários podem ser individualmente determinados” (parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985).

Logo, não merece reparos o acórdão recorrido.

Diante do exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. É como voto.**

Proponho a seguinte tese de repercussão geral: *o Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS.*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 643.978

PROCED. : SERGIPE

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF

ADV.(A/S) : PEDRO JORGE SANTANA PEREIRA (21801/PE)

RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 850 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: "O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS". Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 09.10.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Luiz Fux.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio de Andrada.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário