



ra de ação coletiva em defesa de interesses privados disponíveis.

Rodolfo de Camargo Mancuso (*in Ação Civil Pública*, 8ª edição revista e atualizada, editora Revista dos Tribunais, p. 126) preleciona o seguinte: “Quando os interesses forem individuais homogêneos (CDC, art. 81, III), ainda assim remanesce a legitimação ativa do Ministério Público (CDC, art. 82, I; LC 75/1993, art. 6º, XII), e isso sem embargo de aquela espécie de interesse metaindividual não constar no texto do art. 129, III, da CF: é que sua tutela pelo *Parquet* é favorecida pelo art. 129, IX, da CF, que libera a Instituição para o exercício de ‘outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade’. Segundo nos parece, essa compatibilidade exsurgerà *in concreto*, quando presente a nota adicional da indisponibilidade do interesse (CF, art. 127, final), que por sua vez decorre de sua relevância social, já que, de outro modo, isto é, quando o interesse seja puramente individual, ainda que concernente a um cúmulo de indivíduos, o manejo poderá ser feito pelas figuras litisconsorciais, observada a intervenção de advogado, para atendimento do pressuposto processual da capacidade postulatória (CF, art. 133, c/c CPC, art. 36). No ponto, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart: ‘Não é, assim, qualquer direito individual (ainda que pertencente a várias pessoas) que admite a tutela por via de ação coletiva proposta pelo Ministério Público, mas apenas aqueles caracterizados por sua relevância social ou por seu caráter indisponível.’”

Hugo Nigro Mazzilli condiciona a defesa dos interesses individuais homogêneos pelo *parquet* à sua relevância social. Segundo ele, os interesses devem ser “de suficiente expressão ou abrangência social” (*Introdução ao Ministério Público*, 1998, 2ª ed., p. 64). E esclarece Ada Pellegrini Grinover, respondendo a questão da falta de previsão constitucional: “a Constituição de 1988, anterior ao CDC, evidentemente não poderia aludir, no art. 129, III, à categoria dos interesses individuais homogêneos, que só viria a ser criada pelo Código. Mas na dicção constitucional, a ser tomada em sentido amplo, segundo as regras da interpretação extensiva, enquadra-se comodamente a categoria dos interesses individuais, quando coletivamente tratados”. E continua: “a tutela dos direitos transindividuais não significa propriamente defesa de interesse público, nem de interesses privados, pois os interesses privados são vistos e tratados em sua dimensão social e coletiva, sendo de grande importância política a solução jurisdicional dos conflitos de massa” (Das Class Action For Damages à Ação de Classe Brasileira: Os Requisitos de Admissibilidade — artigo

publicado em ação civil pública — organizado por Edis Milaré, p. 32).

Teori Zavascki, por sua vez, ensina que: “(...) Entretanto, em casos excepcionais, devidamente justificados e demonstrados, em que a lesão a um conjunto de direitos individuais possa ser qualificada, à luz dos valores jurídicos estabelecidos, como lesão a interesses relevantes da comunidade, ter-se-ia presente a hipótese de lesão a interesse social, para cuja defesa está o MP legitimado pelo art. 127 da CF. Também nestas hipóteses — cuja configuração estará evidentemente sujeita ao crivo do Poder Judiciário — a atuação do MP, necessariamente em forma de substituição processual autônoma, limitar-se-á à obtenção de provimentos genéricos indispensáveis à restauração dos valores sociais comprometidos, sendo-lhe vedado deduzir pretensões que signifiquem, simplesmente, tutela de interesses particulares, ainda que homogêneos, ou de grupo”. (Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos, artigo publicado em Revista Jurídica, 1995, pp. 17-33)

Seguindo essa linha doutrinária, sendo as atribuições do Ministério Público matéria eminentemente constitucional, a posição do Supremo Tribunal Federal culmina por espancar as controvérsias jurisprudenciais dos tribunais pátrios a respeito do tema. Confira-se o seguinte excerto de recente decisão:

“(...) 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que, conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se a proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do órgão do Ministério Público, pois, ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o art. 129, inciso III, da Constituição Federal. 5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patentese a legitimidade *ad causam*, quando o bem que se busca resguardar

se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal. Recurso Extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas a defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação” (RE 163.231, Rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* de 29/06/2001). No mesmo sentido, têm decidido as Turmas (cf. AI 383.919-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 11/04/2003; RE 150.073, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* de 18/10/2000. 6. Adotando, pois, os fundamentos dos precedentes e valendo-me do disposto nos arts. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei 8.038/1990, e 557 do CPC, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Int. Brasília, 24 de abril de 2006. Ministro Cezar Peluso, Relator.” (RE 233522/MA, Min. Cezar Peluso, *DJ* 10/05/2006, p. 79).

No mesmo sentido as seguintes decisões: AI 56620/MT, Min. Marco Aurélio, *DJ* 06/04/2006, p. 68; RE 247134/MS, Min. Carlos Velloso, *DJ* 09/12/2005, p. 81; RE 206067/SP, Min. Eros Grau, *DJ* 19/10/2005, p. 51).

Em suas atividades institucionais o Ministério Público busca o interesse público, tendo a Constituição Federal destinado a este órgão o zelo dos mais graves interesses da coletividade. Dentre suas funções institucionais estão a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, II, CF) e a de “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade” (art. 129, IX, CF).

Ademais, como se viu, não é estranha à Suprema Corte a elevação de certos interesses aparentemente individuais ou mesmo disponíveis à categoria de coletivos, qualificando os interesses individuais homogêneos como subespécies de interesses coletivos. Alguns direitos individuais homogêneos podem ser qualificados como interesses ou direitos coletivos, ou mesmo identificar-se como interesses sociais e individuais indisponíveis e, nessas hipóteses, a ação civil pública é a via adequada para a defesa dos mesmos, estando o Ministério Público legitimado para a causa (CF, art. 127, *caput*, e art. 129, III).

É o que ocorre no presente caso, onde a concepção finalística da ação civil pública visa à proteção de um grupo, classe ou categoria de segurados (beneficiários), tidos por hipossuficientes, que tiveram o cancelamento administrativo de seus benefícios sob a alegação de inobservância do devido processo legal.

A revisão administrativa, conquanto decorrente de lei (Lei 9.032/1995), se pairar dúvidas quanto à observância do devido processo legal, pode ser impugnada pela via da Ação Civil Pública, estando o Ministério Público legitimado para a causa.

Com efeito, do devido processo legal decorrem os princípios do contraditório e da ampla defesa, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (art. 5, LV), e tais interesses, ainda que homogêneos de origem comum, são tidos como subespécies de interesses coletivos, uma vez tutelados prioritariamente pelo Estado por meio de sua lei maior, a Constituição Federal. É que levando-se em conta a natureza de tais interesses (direitos e garantias fundamentais) e visualizando-os em seu conjunto, sobressai o necessário interesse social (coletivo) a legitimar o Ministério Público para a ação civil pública, cujo zelo desses direitos e interesses encontra-se inserido em suas funções institucionais.

O próprio Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública na defesa de interesses individuais patrimoniais disponíveis quando caracterizada a homogeneidade e a relevância social. Nesse sentido:

*Ementa: Processual Civil. Embargos de divergência. Ação civil pública. Legitimidade. Ministério Público. Contratos de financiamento. SFH. Súmula 168/STJ.*

1. O Ministério Público possui legitimidade *ad causam* para propor ação civil pública objetivando defender interesses individuais homogêneos nos casos como o presente, em que restou demonstrado interesse social relevante. Precedentes.

2. “Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado” (Súmula 168/STJ).

3. Embargos de divergência não conhecidos. (REsp 644.821/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Corte Especial, julgado em 04/06/2008, *DJ* de 04/08/2008.)

Entretanto, prevaleceu naquela Corte Superior, especificamente em matéria previdenciária, a orientação de não reconhecer a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública. Confira-se:

*Ementa: Processual Civil e Previdenciário. Embargos de divergência em recurso especial. Ação civil pública. Benefício previdenciário. Direito patrimonial disponível. Inexistência de relação de consu-*

*mo. Ministério Público. Ilegitimidade ad causam.*

1. Tratando-se de benefício previdenciário, em que não há interesse individual indisponível, mas sim, direito patrimonial disponível, suscetível de renúncia pelo respectivo titular, bem como não sendo relação de consumo, o Ministério Público não detém legitimidade ativa *ad causam* para propor ação civil pública em defesa de tal direito. Precedentes das Turmas que compõem esta Terceira Seção.

2. Embargos rejeitados. (REsp 448684/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, julgado em 28/06/2006, DJ 02/08/2006.)

*Ementa: Processual Civil e Previdenciário. Embargos de declaração. Omissão. Inexistência. Benefício previdenciário. Renda mensal inicial. Revisão. Ação civil pública. Inexistência de relação de consumo. Ausência de direito indisponível. Ministério público. Ilegitimidade ad causam.*

1. Tratando-se de benefício previdenciário, em que não há interesse individual indisponível, mas sim, direito patrimonial disponível, suscetível de renúncia pelo respectivo titular, o Ministério Público não detém legitimidade ativa *ad causam* para a tutela do direito vindicado. Precedentes.

2. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido. (REsp 762.136/RS, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 06/06/2006, DJ 01/08/2006.)

*Ementa: Processo Civil. Agravo regimental. Recurso especial. Previdenciário. Ação civil pública. Ministério Público. Ilegitimidade. Decisão mantida por seu próprio fundamento.*

1. O Ministério Público não possui legitimidade para propor ação civil pública que objetiva discutir a concessão de benefício previdenciário.

2. Não há como abrigar agravo regimental que não logra desconstituir o fundamento da decisão atacada.

3. Agravo a que se nega provimento. (AgRg no REsp 441.815/SC, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Sexta Turma, julgado em 20/03/2007, DJ 09/04/2007.)

Essa diretriz do Superior Tribunal de Justiça refletiu na jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, de maneira que algumas Turmas e Seções passaram a adotar esse entendimento, culminando inclusive com a desconstituição, mediante ação rescisória manejada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, de importantes julgados sobre questões previdenciárias. Mas o assunto estava longe de estar pacificado, até por-

que se aguardava a manifestação do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a última palavra sobre esse tema de envergadura constitucional, dado que a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ação civil pública tem fundamento no art. 127, *caput*, e art. 129, inc. III, ambos da Constituição Federal.

E essa manifestação veio da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, negando provimento, por unanimidade, na sessão do dia 29 de abril de 2008, a agravo tirado contra decisão do Ministro Celso de Mello que negara monocraticamente provimento a recurso extraordinário, ao fundamento de que o direito do segurado à expedição de certidão parcial de tempo de serviço/contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS é um direito individual homogêneo impregnado de relevante natureza social, legitimando destarte o Ministério Público para o manejo da ação civil pública. Confira-se o acórdão:

*Ementa: direitos individuais homogêneos. Segurados da Previdência Social. Certidão parcial de tempo de serviço. Recusa da autarquia previdenciária. Direito de petição e direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Prerrogativas jurídicas de índole eminentemente constitucional. Existência de relevante interesse social. Ação civil pública. Legitimação ativa do Ministério Público. A função institucional do ministério público como “defensor do povo” (CF, art., 129, II). Doutrina. Precedentes. Recurso de agravo improvido.*

O direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações.

A injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizará a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou a própria ação civil pública.

O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Doutrina. Precedentes. (RE-AgR 472.489, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 29/04/2008, DJ de 28/08/2008.)

Do percuciente voto do Relator, extraio o seguinte excerto:

Cabe destacar, neste ponto, por oportuno, na linha do que se vem acentuando, a correta advertência que a douta Procuradoria-Geral da República fez, em seu pronunciamento, no caso ora em exame:

“Não assiste razão ao recorrente quando pretende, em síntese, demonstrar que a decisão atacada ofendeu o contido no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, que cuida da legitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública, mesmo sendo o caso de matéria relativa a direitos individuais homogêneos e disponíveis.

Inicialmente, vale frisar ser incorreta a afirmação genérica de que o *Parquet* não pode defender interesses individuais homogêneos. Tal afirmação é demasiadamente superficial. Se a defesa de tais interesses envolver relevante abrangência social, como a hipótese dos presentes autos, que trata do direito dos segurados da previdência social obterem certidão relativa ao seu tempo de serviço, deverá a ação civil pública correspondente ser intentada pela instituição. Ou seja, se, no caso concreto, a defesa coletiva de interesses transindividuais assumir importante papel social, não se poderá negar ao Ministério Público a defesa desses direitos.

(...)

Destarte, válido ainda destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, inciso III, traz apenas as expressões ‘interesses difusos e coletivos’, pois foi em 1990, ano da edição do Código de Defesa do Consumidor, que a expressão ‘interesses individuais homogêneos’ foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, quando a Carta Magna diz ‘interesses difusos e coletivos’, na realidade, está a referir-se aos interesses transindividuais lato sensu, nos quais também estão abrangidos os ‘interesses individuais homogêneos’.

(...)

Depreende-se da análise dos autos, sem dúvida alguma, que a *quaestio iuris* é eminentemente social, na medida em que a Carta Magna garante ao segurado a obtenção de certidões perante as repartições públicas, seja para a defesa de seus direitos, seja para esclarecimentos de situações de interesse pessoal. Assim sendo, não pode o INSS impor restrição ao cidadão para obtenção das mencionadas certidões de tempo de serviço, não havendo que se questionar, portanto, a legitimidade do *Parquet* para atuar no feito.”

Esse entendimento — que reconhece a legitimidade ativa ao Ministério Público para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social — reflete-se na jurisprudência firmada por esta Supre-

ma Corte (RTJ 185/302, Rel. Min. Carlos Velloso – AI 491.195-AgR/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence – RE 213.015/DF, Rel. Min. Néri Da Silveira – RE 255.207/MA, Rel. Min. Cezar Peluso – RE 394.180-AgR/CE, Rel. Min. Ellen Gracie – RE 424.048-AgR/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence RE 441.318/DF, Rel. Marco Aurélio – RE 470.135-AgR-ED/MT, Rel. Min. Cezar Peluso):

*Recurso extraordinário. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. (...).*

1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

(...)

4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei 8.078, de 11/09/1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos.

4.1. Quer se afirmem interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que, conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas.

(...)

Recurso extraordinário conhecido e provido, para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação.” (RTJ 178/377-378, Rel. Min. Mauricio Corrêa.)

Tenho para mim que se revela inquestionável a qualidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando, em sede de processo coletivo — hipótese em que estará presente “o interesse social, que legitima a intervenção e a ação em juízo do Ministério Público (CF, 127, *caput*, e CF, 129, IX)” (Nelson Nery Junior, “O Ministério Público e as Ações Coletivas”, in “Ação Civil Pública”, p. 366, coord. por Édis Milaré, 1995, RT —, a defesa de direitos individuais homogêneos, porque revestidos de inegável relevân-



cia social, como sucede com o direito de petição e o de obtenção de certidão em repartições públicas (CF, art. 5º, XXXIV), que traduzem prerrogativas jurídicas de índole eminentemente constitucional, ainda mais se analisadas na perspectiva dos direitos fundamentais à previdência social (CF, art. 6º) e à assistência social (CF, art. 203).

Na realidade, o que o Ministério Público postulou nesta sede processual nada mais foi senão o reconhecimento — e conseqüente efetivação — do direito dos segurados da Previdência Social à obtenção da certidão parcial de tempo de serviço.

Nesse contexto, põe-se em destaque uma das mais significativas funções institucionais do Ministério Público, consistente no reconhecimento de que lhe assiste a posição eminente de verdadeiro “defensor do povo” (Hugo Nigro Mazzilli, “Regime Jurídico do Ministério Público”, p. 224/227, item 24, “b”, 3ª ed., 1996, Saraiva, v.g.), incumbido de impor, aos poderes públicos, o respeito efetivo aos direitos que a Constituição da República assegura aos cidadãos em geral (CF, art. 129, II), podendo, para tanto, promover as medidas necessárias ao adimplemento de tais garantias, o que lhe permite a utilização das ações coletivas, como a ação civil pública, que representa poderoso instrumento processual concretizador das prerrogativas fundamentais atribuídas, a qualquer pessoa, pela Carta Política, “(...) sendo irrelevante o fato de tais direitos, individualmente considerados, serem disponíveis, pois o que lhes confere relevância é a repercussão social de sua violação, ainda mais quando têm por titulares pessoas às quais a Constituição cuidou de dar especial proteção”.

A sobredita decisão parece sinalizar o início do fim da polêmica em torno da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública em matéria previdenciária, no sentido do seu reconhecimento, forte no art. 127, *caput*, e art. 129, inc. III, ambos da Constituição Federal, quando a questão, a despeito de envolver direito patrimonial individual disponível, traduzir interesse homogêneo e de relevância social, mesmo que não haja previsão legal nesse sentido, prestigiando desse modo a tutela coletiva em matéria previdenciária e o Ministério Público como *enforcement* do ordenamento jurídico posto. A única vedação é a utilização desta *class action* para discutir contribuição previdenciária, por expressa vedação do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, valendo advertir, outrossim, que o

custeio da previdência social mediante contribuições previdenciárias devidas por empresas que nada têm de hipossuficientes não se trata de matéria previdenciária propriamente dita, mas de matéria tributária.

Finalmente, vencida a questão da legitimidade processual do Ministério Público, há diversas outras questões empolgantes sobre a ação civil pública em matéria previdenciária, a exemplo da condenação em honorários advocatícios, limitação da eficácia territorial da decisão judicial, necessidade de parecer do Ministério Público no Tribunal, possibilidade de litisconsórcio entre os *Parquets* Federal e Estadual, competência e honorários advocatícios nas execuções individuais da sentença coletiva etc., mas que desbordam do escopo deste trabalho, naturalmente limitado a repercutir a mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal.