

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 706.791 - PE (2004/0169343-0)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DA SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL DE PERNAMBUCO - SINDSPREP/PE**
ADVOGADO : **MARIA DE FÁTIMA PUGAS DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO SINDICATO. PRECEDENTES.

1. De acordo com a jurisprudência consolidada deste Superior Tribunal de Justiça, o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 8.078/90, ampliou o alcance da ação civil pública também para a defesa de interesses e direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores.
2. Recurso especial improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Nilson Naves e Paulo Gallotti votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nilson Naves.

Brasília, 17 de fevereiro de 2009(Data do Julgamento)

Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 706.791 - PE (2004/0169343-0)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **SINDSPREV/PE - SINDICATO DOS TRABALHADORES PÚBLICOS FEDERAIS DA SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
ADVOGADO : **MARIA DE FÁTIMA PUGAS DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA(Relatora):

Cuida-se de recurso especial, interposto pela União, com fundamento nas alíneas "a" e "c" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Emerge dos autos que o Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais da Saúde e Previdência Social no Estado de Pernambuco - SINDSPREV/PE propôs ação civil pública "na defesa de interesses individuais e homogêneos de milhares de servidores públicos federais lotados no Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, ou no Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco, em atividade ou aposentados, todos associados do SINDSPREV/PE, e que vem sofrendo os efeitos de um absurdo aumento de suas contribuições mensais à GEAP Fundação de Seguridade Social, entidade privada que presta saúde complementar aos seus participantes" (fl. 4).

Pleiteou o Sindicato-autor "seja reconhecida a ilegalidade da majoração de alíquotas contributivas devidas pelos Substituídos, operada pela Resolução nº 290/2000, do Conselho de Administração da GEAP, condenado-se a GEAP - Fundação Seguridade Social a adotar as medidas necessárias e suficientes para que, em relação aos substituídos, restem definitivamente retificadas as alíquotas de contribuições mensais devidas pelos mesmos ao Plano de Saúde da Fundação"; bem como "seja reconhecida a ilegalidade, no caso concreto, do Decreto nº 23.783/97 e dos Termos Aditivos celebrados entre os Réus (União e INSS) e a GEAP em razão dos seus termos, condenando-se a União Federal (Ministério da Saúde) e o INSS a restabelecerem as suas respectivas contribuições mensais, vertidas em favor do Plano de Saúde da GEAP - Fundação de Seguridade Social, aos percentuais fixados nos respectivos Convênios de Adesão e Termos Aditivos assinados antes de dezembro de 1997 (respectivamente 3,5% e 3%), procedendo às liberações mensais das quantias correspondentes em favor da referida Fundação" (fl. 41).

O Juízo federal sentenciante extinguiu o processo sem julgamento do mérito com fundamento na ausência de legitimidade do autor para propor a ação. Assentou, em síntese, que "somente se permite o ajuizamento de ação coletiva para defesa de interesses

Superior Tribunal de Justiça

individuais homogêneos se se cuidar de direitos de consumidores. Caso contrário, a ação civil pública somente será admitida para defesa de interesses difusos ou coletivos, 'ex vi' do artigo 81 do CDC" (fl. 502).

Diante desse desate, foi interposto pelo SINDSPREV/PE recurso de apelação, ao qual o Tribunal Regional Federal da 5ª Região deu provimento em acórdão ementado nos seguintes termos:

"Processual Civil. Majoração de alíquotas nos planos de saúde de Servidores Públicos. Legitimidade do Sindicato para Ação Civil Pública em defesa do interesse da categoria. Apelação provida" (fl. 580).

Salientou a Corte *a quo* que "os direitos homogêneos dos associados do sindicato ligados à mensalidade dos respectivos planos de saúde situam-se entre os interesses gerais da categoria, justificando-se a atuação da entidade em busca de uma utilidade geral, de adequação das mensalidades ao que entende seja um direito comum à categoria" (fl. 574). Nesse sentido, trouxe à balha precedentes deste Superior Tribunal de Justiça.

Aduz a União, nas razões de seu recurso especial, ofensa aos artigos 1º, 5º, II, e 21 da Lei nº 7.347/85, 3º, 6º, 267, I e VI, e 295, II, do Código de Processo Civil, 81, 82 e 117 da Lei nº 8.078/90, e aos artigos 2º, 5º, XXI e LIV, e 8º, III, da Constituição Federal.

Argumenta a recorrente que se equivoca "o sindicato/autor quando utiliza-se da ação civil pública no intuito de proteger os interesses de filiados, pois quando a Lei nº 7.347/1985 se refere a 'qualquer outro interesse difuso ou coletivo', no inciso IV do artigo 1º, não está dizendo que qualquer coletividade determinada ou determinável de pessoas é protegível por meio da ACP, mormente por entidade sindical. O art. 21 da Lei nº 7.347/1985 veio à lume por ocasião da Lei nº 8.078/1990, nos termos do seu art. 117. Portanto, o comando do art. 21 somente é aplicado quando a ação civil pública é ajuizada com fundamento no art. 1º, II, ou seja, quando a ACP visa apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao consumidor" (fl. 590).

A esse respeito, afirma que "a relação existente entre o Ministério da Saúde e a GEAP não é, à toda evidência, aquilo que se denomina 'relação de consumo.' O Ministério da Saúde simplesmente participa do custeio do plano de saúde, sem prestar diretamente qualquer serviço de saúde aos seus servidores que o coloque na posição de fornecedor de serviços" (fl. 591).

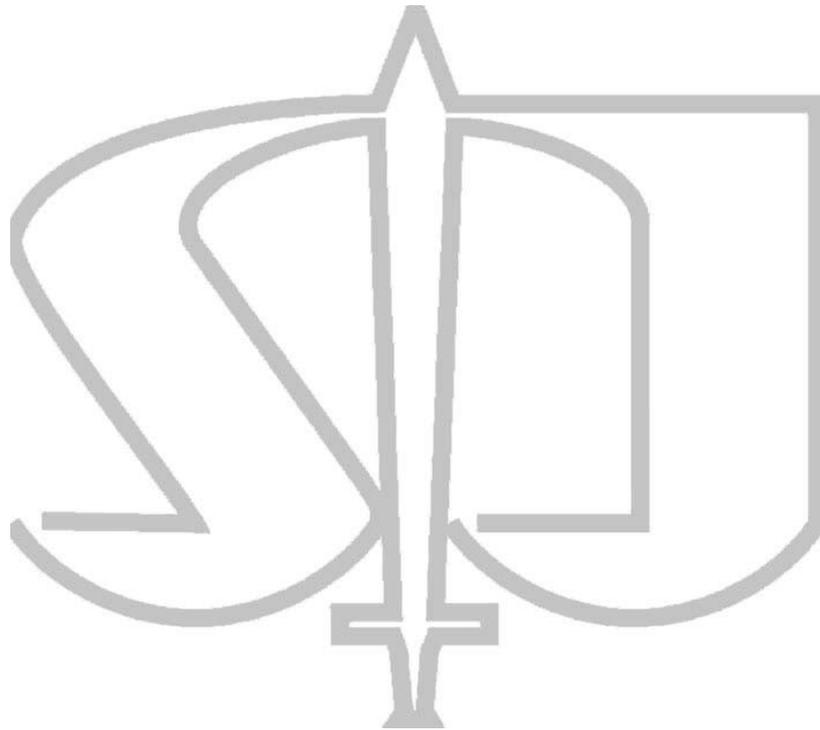
Além disso, traz à colação precedente desta Corte, da relatoria do Ministro Demócrito Reinaldo, no qual se firmou entendimento de que a Lei nº 7.347/85 "somente tutela os 'direitos individuais homogêneos' através da ação coletiva, de iniciativa do Ministério Público, quando os seus titulares sofrerem danos na condição de consumidores" (fl. 597).

Opina o Ministério Público Federal pelo desprovimento do recurso (fls.

Superior Tribunal de Justiça

671/678).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 706.791 - PE (2004/0169343-0)

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO SINDICATO. PRECEDENTES.

1. De acordo com a jurisprudência consolidada deste Superior Tribunal de Justiça, o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 8.078/90, ampliou o alcance da ação civil pública também para a defesa de interesses e direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores.
2. Recurso especial improvido.

VOTO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (Relatora):

Cinge-se a controvérsia ao cabimento de ação civil pública em defesa de servidores públicos federais do INSS ou do Ministério da Saúde no Estado de Pernambuco contra o "absurdo aumento de suas contribuições mensais à GEAP Fundação de Seguridade Social, entidade privada que presta saúde complementar aos seus participantes" (fl. 4).

Trata-se, pois, de direitos individuais homogêneos, que se distinguem dos direitos difusos e coletivos e são definidos como aqueles "decorrentes de origem comum" (art. 81 da Lei nº 8.078/90), que têm titulares determinados ou determináveis e o objeto da pretensão é divisível, isto é, "o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável entre os integrantes do grupo" (MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 56).

Nesse sentido, esclarece José dos Santos Carvalho Filho que, "muito embora haja muitos indivíduos no grupo, cada um deles tem direito próprio, que pode variar sob os aspectos qualitativo e quantitativo" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 36).

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, dispõe, em seu artigo 1º, com redação dada pelas Leis nºs 8.884/94 e 10.257/2001, que:

"Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- III - à ordem urbanística;

Superior Tribunal de Justiça

IV – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

VI - por infração da ordem econômica."

Por outro lado, o artigo 81 da Lei nº 8.078/90, ou Código de Proteção e Defesa do Consumidor, relacionou, ao lado dos direitos e interesses difusos e coletivos, os interesses ou direitos individuais homogêneos:

"Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum."

O artigo 117 do referido Código acrescentou à Lei nº 7.347/85 o artigo 21, *in verbis*:

"Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor."

Argumenta a União, nas razões do presente recurso especial, que referido dispositivo legal é aplicado "quando a ação civil pública é ajuizada com fundamento no art. 1º, II, ou seja, quando a ACP visa apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao consumidor" (fl. 590).

Esse entendimento, contudo, não merece prosperar.

De acordo com o antigo entendimento deste Tribunal, o cabimento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos se restringia àqueles direitos que envolvem relação de consumo:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ILEGITIMIDADE. AÇÃO CONTRA CONTRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO. DISTINÇÃO ENTRE DIREITO DISPONÍVEL E INDISPONÍVEL. PRECEDENTES.

A ação civil pública que visa a coibir a contratação irregular de professor substituto porque havia candidatos habilitados em concurso

Superior Tribunal de Justiça

público aptos a ocupar o cargo, refere-se a direitos individuais disponíveis.

Tratando-se de interesses individuais, cujos titulares não podem ser enquadrados na definição de consumidor, é inviável a defesa de tais direitos por intermédio da ação civil pública.

Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg no REsp 547.704/RN, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, DJ 13/06/2005)

Ocorre, porém, que, segundo a melhor e mais recente jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 8.078/90, ampliou o alcance da ação civil pública também para a defesa de interesses e direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores.

Nesse sentido, confirmam-se alguns dos inúmeros precedentes deste Sodalício:

"PROCESSO CIVIL – RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEGITIMIDADE ATIVA – ASSOCIAÇÃO – COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO SOBRE BENFEITORIAS – IMÓVEIS SITUADOS EM TERRENOS DE MARINHA – CONCESSÃO DE LIMINAR SEM A OITIVA DO PODER PÚBLICO – ART. 2º DA LEI 8.437/92.

(...)

3. As associações têm legitimidade ativa para propor ação civil pública visando a proteção de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, como substituta processual – legitimação extraordinária, mesmo que não se trate de relação de consumo.

(...)

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, no mérito, parcialmente provido." (REsp 667.939/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJ 13/08/2007)

"PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ASSOCIAÇÃO CIVIL. LEGITIMIDADE. AÇÃO COLETIVA. POSSIBILIDADE.

A Lei 8.078/90, ao alterar o art. 21 da Lei 7.347/85, ampliou o alcance da ação civil pública e das ações coletivas para abranger a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que presente o interesse social relevante na demanda.

In casu, os interesses são homogêneos, tendo em vista o debate de uma ampla classe de segurados da Previdência Social, onde se tem um universo indeterminado de titulares desses direitos.

De acordo com a inteligência do artigo 21 do Código de Defesa do Consumidor, a Associação é legítima para propor ações que versem sobre direitos comunitários dos associados.

Recurso desprovido." (REsp 702.607/SC, Rel. Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, QUINTA TURMA, DJ 12/9/2005)

Sobre o tema, cumpre conferir o ensinamento do Ministro Teori Albino Zavascki, em obra que cuida do Processo Coletivo:

Superior Tribunal de Justiça

"Um equívoco deve ser, entretanto, evitado: o de se imaginar que só cabe ação coletiva quando seu objeto for a tutela de direitos individuais homogêneos decorrentes das relações de consumo. Essa afirmação - freqüente, ainda que de forma implícita, até mesmo na jurisprudência - faz uma interpretação reducionista das variadas hipóteses legais de legitimação para demandas coletivas, restringindo-as às do art. 82 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Na verdade, excetuadas certas limitações ao cabimento da ação coletiva impostas por via da legislação (adiante referidas), a legitimação prevista no art. 5º, XXI, da Constituição é ampla: a entidade associativa está habilitada a promover ações coletivas para tutela de quaisquer direitos subjetivos dos seus filiados, desde que tais direitos guardem relação de pertinência material com os fins institucionais da associação, fins esses que, afinal de contas, constituíram o móvel propulsor da própria filiação" (*Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 180/181).

Estabelecido que é cabível o ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores, em atenção ao disposto no artigo 8º, III, da Constituição Federal ("ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas), deve ser reconhecida a legitimidade do Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais da Saúde e Previdência Social no Estado de Pernambuco - SINDSPREV/PE para propor a presente ação em defesa de interesses individuais homogêneos de parte da categoria que representa.

Como bem asseverado pelo *Parquet* federal, "deve-se ter como certo que o sindicato pode utilizar-se de ação civil pública para a defesa de parte de seus membros, que formam uma coletividade com interesse ou direito comum, ou homogêneo, tendo, no caso presente a mesma origem, qual seja a modificação do percentual de contribuição previdenciária por ato dito unilateral da Fundação litisconsorte da Recorrente" (fl. 677).

Nessa linha de raciocínio, cumpre trazer à baila recente julgado da Quinta Turma e precedente da Primeira Turma:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 458 E 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA.

(...)

2. A doutrina tem entendido que os sindicatos possuem natureza jurídica de associação civil, o que lhe concede a legitimidade ativa para a propositura de eventual ação civil pública em defesa de direito afeto à categoria que representa; e que eventual limitação a essa legitimidade implica restrição ao direito de ação dos sindicatos, não limitado pelo texto constitucional, em seus arts. 5º, inciso XXI, 8º, inciso III e 114, § 1º.

3. A despeito da existência de julgados em sentido diverso, já encontra

Superior Tribunal de Justiça

eco na jurisprudência pátria o entendimento no sentido de que os sindicatos, mormente quando houver expressa autorização em seu estatuto, tem legitimidade ativa para propor ação civil pública, em atendimento a princípios constitucionais, especialmente o da democratização do acesso ao Judiciário e da celeridade na prestação jurisdicional, entre outros.

3. No caso, sendo o direito vindicado afeto à toda a categoria representada pelo Sindicato Recorrente e estando este, por meio de seus estatutos, autorizado a promover a defesa daquela em juízo, não há como restringir a legitimidade da entidade sindical para propor ação civil pública.

4. Recurso especial conhecido e parcialmente provido." (REsp 549.794/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJ 05.11.2007)

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABSTENÇÃO DA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA. LEGITIMIDADE ATIVA DE SINDICATO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS SINDICALIZADOS. PRECEDENTES DO COLENO STF E DESTA CORTE SUPERIOR.

1. Nos termos da vasta e pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça Portanto, tem legitimidade ativa o sindicato para propor ação civil pública na qual se almeja a abstenção de cobrança de contribuição social previdenciária, relativo a todos os servidores a ele associados, independentemente de autorização dos sindicalizados, por se tratar de direitos individuais homogêneos.

(...)

3. Recurso não provido." (REsp 530.201/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ 20.10.2003)

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso especial.**

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEXTA TURMA**

Número Registro: 2004/0169343-0

REsp 706791 / PE

Números Origem: 200083000168312 302692

PAUTA: 17/02/2009

JULGADO: 17/02/2009

Relatora

Exma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NILSON NAVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Secretário

Bel. **ELISEU AUGUSTO NUNES DE SANTANA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DA SAÚDE E
PREVIDÊNCIA SOCIAL DE PERNAMBUCO - SINDSPREP/PE

ADVOGADO : MARIA DE FÁTIMA PUGAS DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Aposentadoria

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEXTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Nilson Naves e Paulo Gallotti votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nilson Naves.

Brasília, 17 de fevereiro de 2009

ELISEU AUGUSTO NUNES DE SANTANA
Secretário