

Decisão: 1. Trata-se de recurso extraordinário interposto em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da Caixa Econômica Federal (CEF). Alega o MPF, em suma, que os trabalhadores beneficiários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) estão sendo lesados pela CEF, que tem aberto uma conta vinculada para cada relação empregatícia. Aduz que o correto, de acordo com a lei, é que o trabalhador possua uma única conta de FGTS durante toda a vida profissional. Sustenta, ademais, sua legitimidade ativa para a causa e a possibilidade jurídica do pedido, asseverando a inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, que veda o uso da ação civil pública para veicular pretensões que envolvam o FGTS.

Ao final, pleiteia-se, em síntese, (a) a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, com a redação dada pela MP 2.180-35/01; e (b) a condenação da requerida em obrigação de fazer consistente na (I) liberação de todas as contas vinculadas em nome do titular, nas hipóteses de movimentação do art. 20, I, II, IX e X, da Lei 8.036/90; ou (II) adoção do regime de conta única por trabalhador, para os atuais e futuros integrantes do regime do FGTS, reunindo os depósitos das diversas contas titularizadas por um mesmo trabalhador em sua conta atual ou mais recente.

O pedido foi julgado procedente por sentença ementada nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FGTS. SISTEMA DE MÚLTIPLAS CONTAS. PREJUÍZO PARA O TRABALHADOR EM ALGUMAS HIPÓTESES DE SAQUE PREVISTAS NO ART. 20 DA LEI N. 8.036/90. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DO SISTEMA DE CONTA ÚNICA. LEGITIMIDADE DO MPF PARA PROPOSITURA DA DEMANDA. INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º DA LEI N. 7.347/85. ACOLHIMENTO DO PEDIDO PARA DETERMINAR A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTA ÚNICA. EFEITOS ERGA OMNES DA SENTENÇA. (e-STJ, fl. 110)

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por maioria, deu provimento à apelação interposta pela CEF para extinguir a causa sem julgamento de mérito, tendo em vista que (a) o art. 129 da Constituição Federal confere ao Ministério Público a função de promover a ação civil pública em prol da proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (e-STJ, fl. 247); e (b) possuindo o interesse perseguido nesta demanda reforma do sistema de contas relativas ao FGTS natureza homogênea e disponível, inadequada a via eleita para a tutela perseguida (e-STJ, fl. 247).

Opostos embargos infringentes, o Plenário do TRF da 5ª Região deu provimento recurso para declarar a viabilidade do manejo da ação civil pública pelo Ministério Público e determinar o retorno dos autos à Turma, para fins de continuidade do julgamento (e-STJ, fl. 292). Na ocasião, o Pleno do Tribunal de origem consignou que (a) o Ministério Público detém legitimidade para propor ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos, mesmo que disponíveis, desde que possuam conotação social ou tenham repercussão social (e-STJ, fl. 291); e (b) o parágrafo único, do art. 1º, da Lei n. 7.347/85, na redação da MP n. 2.180-35/2001, deve ser lido de conformidade com a Constituição (...), não havendo necessidade de arguição de incidente de inconstitucionalidade (e-STJ, fl. 292).

Os embargos de declaração opostos foram parcialmente acolhidos, para que fossem sanados erros materiais.

No recurso extraordinário, a Caixa Econômica Federal sustenta, preliminarmente, a existência de repercussão geral da matéria, conforme estabelece o art. 543-A, § 2º, do CPC, porquanto o acolhimento da pretensão veiculada na ação civil pública acarretará danos ao FGTS.

Alega que a interpretação conforme a Constituição equivale à própria declaração de inconstitucionalidade da norma. Assevera, ademais, que não há incompatibilidade entre o art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, na redação dada pela MP 2.180-35/01 e o art. 129 da Constituição Federal. Requer, por fim, o provimento do recurso extraordinário para que seja reconhecida a constitucionalidade do art. 1º da Lei 7.347/85, decretando-se a extinção do processo por falta de interesse de agir, decorrente da inadequação da via processual eleita.

Em contrarrazões, a parte recorrida postula o desprovimento do recurso.

O recurso extraordinário foi admitido na origem e determinada sua remessa a esta Corte como representativo da controvérsia, nos termos do art. 543-B, § 1º, do CPC.

Do mesmo modo, o recurso especial foi admitido como representativo da controvérsia, nos termos do art. 543-C, § 1º, do CPC (e-STJ, fl. 426). Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça deixou de conhecer do apelo ao entendimento de que a matéria possui natureza constitucional.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário, ao entendimento de que o Ministério Público tem legitimidade para a tutela dos interesses individuais homogêneos relativos ao FGTS, que constitui patrimônio social e individual coletivo dos trabalhadores brasileiros (fl. 1, doc. 6).

2. O art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, na redação dada pela MP 2.180-35/01, dispõe o seguinte:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular 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.

Como se vê, o dispositivo veda expressamente o uso da ação civil pública para veicular pretensões relacionadas ao FGTS. Não obstante, o Plenário do TRF5 entendeu cabível a utilização da via processual, afastando, com base em fundamento constitucional, a aplicação do texto normativo supracitado. Vejam-se as razões do acórdão recorrido:

O Ministério Público detém legitimidade para propor ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos, mesmo que disponíveis, desde que possuam conotação social ou tenham repercussão social, diversamente do que se considerou no voto vencido. Nesse sentido, informativo do STF (n. 488), desta data (21.11.2007), traz a transcrição de voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, nos autos do RE 472.489/RS: 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. Doutrina. Precedentes. Recurso Extraordinário improvido.

Diante da posição adotada pelo STF, o Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública contra a CEF, através da qual, discutindo a própria sistemática de organização do fundo, objetiva-se tratamento unificado ou unificação das contas vinculadas de FGTS dos trabalhadores, estando caracterizado direito individual homogêneo com forte conotação social, 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 infra-estrutura 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 R\$ 36.500.000 mil), c) seja, sobretudo, porque o FGTS é direito social, inscrito no inciso III, do art. 7º, a CF/88, constituindo-se, segundo entendimento pacífico, direito fundamental.

(...)

O parágrafo único, do art. 1º, da Lei n. 7.347/85, na redação da MP 2.180-35/2001, deve ser lido de conformidade com a Constituição (confira-se o RE 472489/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 manejo incorreto para fins de simples movimentação ou discussão de 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.

Com essas considerações, dou parcial provimento aos embargos infringentes, para, a par de reconhecer a constitucionalidade do art. 1º, da Lei n. 7.347/85 (...), declarar a viabilidade do manejo da ação civil pública pelo Ministério Público, determinando o retorno dos autos à Turma, para fins de continuidade do julgamento. (e-STJ, fls. 291/292)

Submete-se ao Supremo Tribunal Federal a análise da compatibilidade entre o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85 e no art. 129 da Constituição Federal, cujo inciso III confere ao Ministério Público a atribuição de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em hipóteses

semelhantes, relativas à ação civil pública em matéria tributária, o Plenário Virtual reconheceu a repercussão geral dos temas submetidos à sua apreciação. Confirmam-se:

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, Tema 645)

LEGITIMIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE ACORDO PARA PAGAMENTO DE DÉBITO TRIBUTÁRIO. DETRIMENTO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA ORDEM TRIBUTÁRIA. REPERCUSÃO JURÍDICA. (RE 576.155-RG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 1/8/2008, Tema 56)

A matéria, portanto, tem natureza constitucional e, por envolver as funções institucionais do Ministério Público, é dotada de evidente relevância jurídica e social. Desse modo, o reconhecimento da repercussão geral é medida que se impõe.

3. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada.

Brasília, 28 de agosto de 2015.

Ministro Teori Zavascki
Relator