



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.437 - MG (2012/0114696-1)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS - IPSEMG**
ADVOGADO : **MARCOS FERREIRA DE PADUA E OUTRO(S)**

EMENTA

PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DE ESPÉCIE NORMATIVA. CABIMENTO.

1. O acórdão recorrido acolheu a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois entendeu que a Ação Civil Pública está sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

2. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais defende o direito de discutir incidentalmente a inconstitucionalidade de espécie normativa no âmbito da Ação Civil Pública, nos caso como na espécie em análise. É que a ação teria sido proposta com o objetivo de condenar o requerido na obrigação de fazer consistente em restabelecer na Comarca de Governador Valadares a assistência médica hospitalar e odontológica de modo integral e eficiente incluindo os atendimentos médico-hospitalares, os exames clínicos, exames de mamografia e raio-X, serviços farmacêuticos e programa IPSEMG-Família. Essa pretensão apenas será obtida se forem reconhecidas as ilegalidades dos decretos ou, incidentalmente, a inconstitucionalidade das normas em questão.

3. Na trilha da jurisprudência do STF, o STJ admite que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir – e não de pedido –, como na espécie em tela, pois, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.

4. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 25 de junho de 2013(Data do Julgamento).

Ministro Castro Meira
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.437 - MG (2012/0114696-1)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS - IPSEMG**
ADVOGADO : **MARCOS FERREIRA DE PADUA E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): O recurso especial foi interposto com apoio na alínea "a" do permissivo constitucional contra acórdão assim ementado:

1. CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - (...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - MINISTÉRIO PÚBLICO - ILEGITIMIDADE ATIVA - REJEIÇÃO - AÇÃO COLETIVA - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL - POSSIBILIDADE - CASO CONCRETO - JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - EXTENSÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INVASÃO DE COMPETÊNCIA - ESPECIFICIDADE DO CASO - COINCIDÊNCIA DE OBJETOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. (...).

2 - O Ministério Público detém legitimidade para ajuizar ação civil pública visando a compelir o IPSEMG a restabelecer a prestação de serviços de saúde a servidores públicos estaduais lotados em determinado Município, por configurar a hipótese de defesa de interesses individuais homogêneos.

3 - Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora não se rejeite 'a priori' a possibilidade de a ação civil pública ventilar pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade, extingue-se o processo sem resolução de mérito se se constatar que, no caso concreto, o objeto e os efeitos da ação civil coletiva coincidiriam com os de eventual ADI movida perante a Corte Superior de Tribunal de Justiça Estadual. (...). (TJMG - 8.^a Câmara Cível, Apelação Cível/Reexame Necessário n.º .0702.04.116452-7/005, rel. Desembargador Edgard Penna Amorim, não conheceram da remessa oficial, rejeitaram a primeira preliminar, acolheram a segunda e extinguiram o processo, sem resolução de mérito, v.u., DJ 17/03/2010).

4. Em reexame necessário, acolher a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, declarar extinto o processo, sem resolução de mérito, prejudicado o recurso voluntário (e-STJ fl. 912).

O recorrente alega violação do art. 535 do CPC, ao argumento de que Tribunal de origem, apesar da interposição dos embargos aclaratórios, permaneceu omisso acerca de questões essenciais ao deslinde da controvérsia, além de não estar devidamente fundamentado.

Afirma contrariados também os arts. 267, IV, do CPC; 1º, I, 3º, 21 da Lei 7.347/85 c/c os arts. 83 e 90 da Lei 8.078/90.

Assevera que o art. 471 do CPC veda ao juiz decidir novamente questões já decididas e no caso a matéria relativa ao cabimento da Ação Civil Pública já teria sido decidida no agravo interposto contra a decisão que antecipou os efeitos da tutela.

Defende o direito de discutir incidentalmente a inconstitucionalidade de espécie normativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no âmbito da Ação Civil Pública, nos caso como na espécie em análise. É que a ação teria sido proposta com o objetivo de condenar o requerido na obrigação de fazer consistente em restabelecer na Comarca de Governador Valadares a assistência médica hospitalar e odontológica de modo integral e eficiente incluindo os atendimentos médico-hospitalares, os exames clínicos, exames de mamografia e raio-X, serviços farmacêuticos e programa IPSEMG-Família. Essa pretensão apenas será obtida se forem reconhecidas as ilegalidades dos decretos ou, incidentalmente, a inconstitucionalidade das normas em questão.

Assevera que os Decretos estaduais 43.337/03 e 42.897/02 introduziram alterações ilegítimas, contrariaram princípios constitucionais e prejudicaram servidores públicos, acarretando enriquecimento injustificada pelo IPSEMG.

Contrarrazões apresentadas (e-STJ fl. 1.004-1.006).

Admitido o especial na origem (e-STJ fls. 1.018-1.019), subiram os autos.

O Ministério Público Federal, em parecer da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. Maria Caetana Cintra Santos, opina pelo provimento do recurso especial (e-STJ fls. 1.039-1.047).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.326.437 - MG (2012/0114696-1)

EMENTA

PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DE ESPÉCIE NORMATIVA. CABIMENTO.

1. O acórdão recorrido acolheu a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois entendeu que a Ação Civil Pública está sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

2. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais defende o direito de discutir incidentalmente a inconstitucionalidade de espécie normativa no âmbito da Ação Civil Pública, nos caso como na espécie em análise. É que a ação teria sido proposta com o objetivo de condenar o requerido na obrigação de fazer consistente em restabelecer na Comarca de Governador Valadares a assistência médica hospitalar e odontológica de modo integral e eficiente incluindo os atendimentos médico-hospitalares, os exames clínicos, exames de mamografia e raio-X, serviços farmacêuticos e programa IPSEMG-Família. Essa pretensão apenas será obtida se forem reconhecidas as ilegalidades dos decretos ou, incidentalmente, a inconstitucionalidade das normas em questão.

3. Na trilha da jurisprudência do STF, o STJ admite que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir – e não de pedido –, como na espécie em tela, pois, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.

4. Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): Discute-se, no caso, o cabimento da Ação Civil Pública.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou a ação com o objetivo de condenar o IPSEMG na obrigação de fazer consistente em restabelecer na Comarca de Governador Valadares a assistência médica hospitalar e odontológica de modo integral e eficiente incluindo os atendimentos médico-hospitalares, os exames clínicos, exames de mamografia e raio-X, serviços farmacêuticos e programa IPSEMG-Família.

Defende o direito de discutir incidentalmente a inconstitucionalidade de espécie normativa no âmbito da Ação Civil Pública, nos caso como na espécie em análise. É que a ação teria sido proposta com o objetivo de condenar o requerido na obrigação de fazer consistente em restabelecer o serviço de saúde, pretensão que só pode ser obtida se forem reconhecidas as ilegalidades dos decretos ou incidentalmente a inconstitucionalidade das normas em questão.

O recorrente sustenta que os Decretos estaduais 43.337/03 e 42.897/02 introduziram alterações ilegítimas, contrariaram princípios constitucionais e prejudicaram servidores públicos, acarretando enriquecimento injustificada pelo IPSEMG

O juízo singular julgou procedente em parte o pedido em sentença proferida nos seguintes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

termos:

Com efeito, verifica-se que os Decretos 43.337/03 e 42.897/03 apresentaram como parcialmente ilegais, posto que, ao implementar vedações ao atendimento médico e hospitalar, acabam por, na prática, tornar sem efeito direitos dos servidores estabelecidos no art. 85 da Lei Complementar 64/02.

In casu, não se busca a declaração de inconstitucionalidade dos referidos diplomas legais, por meio de ação civil pública, e sim a correção dos efeitos produzidos pelos Decretos 43.337/03 e 42.897/02, diante de sua ilegalidade, por neutralizar a eficácia da lei instituidora dos benefícios que ora se pretende sejam restabelecidos.

Assim sendo, reputo que os dispositivos que limitam o atendimento médico, hospitalar e odontológico, os exames clínicos, de mamografia, de raio-X e serviços farmacêuticos acabaram por tornar sem efeito direitos dos servidores sendo, desta forma, ilegais.

De outro norte, a suspensão do IPSEMG-Família pelo Decreto 43.337/03 não se trata de medida que suprime direito à saúde dos servidores garantido pela Lei Complementar 64/02 e regulamentado pelo Decreto 42.897/02, daí porque, nesse particular, não cabe questionamento de mérito administrativo, porquanto vedada sua correção através do Poder Judiciário (e-STJ fl. 831).

O acórdão recorrido acolheu a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois entendeu que a Ação Civil Pública está sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade.

Na trilha da jurisprudência do STF, o STJ admite que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir – e não de pedido –, como na espécie em tela, pois, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Oportunamente, confirmam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENQUADRAMENTO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. RETORNO AO CARGO DE ORIGEM. INCONSTITUCIONALIDADE DE DECRETO MUNICIPAL. QUESTÃO PREJUDICIAL. POSSIBILIDADE NA VIA PROCESSUAL ELEITA. PRECEDENTES. PRAZO PRESCRICIONAL. FALTA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO SUPOSTAMENTE VIOLADO. SÚMULA 284/STF POR APLICAÇÃO ANALÓGICA. REDIRECIONAMENTO DA MULTA. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE E INTERESSE RECURSAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. FALTA DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS E REGIMENTAIS.

1. Na origem, trata-se de ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná na qual foi pedido ao Poder Judiciário a invalidação do acesso indevido de servidora, ocupante do cargo de classe funcional A, ao cargo de cozinheira, da classe B, tendo em vista que tal investidura teria violado os princípios do concurso público e da legalidade. Como causa de pedir, foi requerida a decretação de nulidade dos Decretos Municipais nº 80/96 e 183/02, sendo que a investidura no segundo cargo teria se dado por meio dos referidos atos administrativos.

2. Esta Corte Superior - na mesma linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - possui jurisprudência no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pedido -, uma vez que, neste caso, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes.

3. No caso em concreto, o pedido para que seja decretada a nulidade dos Decretos Municipais nº 80/96 e 183/02 não foi o objeto da demanda, tendo, tão somente, integrado a sua causa pretendi. Vale dizer, o que se buscou com a interposição da ação civil pública foi corrigir a situação de ilegalidade decorrente do acesso indevido da servidora Luiza Sidor, ocupante do cargo de classe funcional A, ao cargo de cozinheira, da classe B. Esta situação foi materializada por meio da edição dos referidos decretos, sendo considerados atos administrativos de efeitos concretos que, como tal, podem ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário.

4. No que tange à prescrição, verifico a existência de óbice intransponível a inviabilizar a sua análise, qual seja, a falta de indicação do dispositivo legal supostamente violado. A esse respeito, destaco, a jurisprudência do STJ orienta no sentido que, mesmo quando se alega divergência jurisprudencial, é indispensável que o recorrente identifique, de modo claro e preciso, qual teria sido a violação contra a qual se insurge.

5. No que tange à multa, em caso idêntico ao presente, este Sodalício já firmou a compreensão de que, "ao terceiro eventualmente prejudicado é resguardado o amplo acesso ao Poder Judiciário para contestar os efeitos de decisão judicial que atinja sua esfera jurídica de modo supostamente inadmissível, questionamento esse que, entretanto, deve ser promovido por quem de direito, não sendo hipótese de substituição processual - como ocorre no caso vertente".

(Recurso Especial nº 1.224.755 - PR (2010/0205475-0) - Relator: Ministro CASTRO MEIRA - Pub. 16/08/2012).

6. Por fim, a inviabilidade da divergência jurisprudencial suscitada tendo em vista que não foram cumpridos os requisitos regimentais e legais estabelecidos no art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ.

7. Recurso especial parcialmente conhecido, e, nesta extensão, não provido (REsp 1.243.263/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/2/2013, DJe 26/2/2013);

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. DIREITO LOCAL. SÚMULA 280/STF. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA. PORTARIA (ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO). MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. TUTELA A PATRIMÔNIO PÚBLICO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE. COMPETÊNCIA DO STF.

1. Legitimidade passiva reconhecida com fundamento em análise de lei local, o que atrai a incidência da Súmula 280/STF.

2. A solução integral da controvérsia com fundamento suficiente não caracteriza ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil.

3. Ademais, "é certo que a exigência de observância à cláusula de reserva de plenário não abrange os atos normativos secundários do Poder Público, uma vez não estabelecido confronto direto com a Constituição, razão pela qual inaplicável a Súmula Vinculante 10/STF à espécie" (REsp 993.164/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 13.12.2010, DJe 17.12.2010).

4. A recente jurisprudência firmada pela Suprema Corte reconhece a legitimidade do Ministério Público para propor Ação Civil Pública quando pretende defender a integridade do erário e a higidez do processo de arrecadação tributária, pois apresenta natureza manifestamente metaindividual, e não simples interesses individuais dos contribuintes.

5. "A ação civil pública não pode ter por objeto a declaração de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inconstitucionalidade de atos normativos. Todavia, se o objeto da demanda é a declaração de nulidade de ato administrativo concreto, nada impede que, como fundamento para a decisão, o juiz exerça o controle incidental de constitucionalidade" (REsp 760.034/DF, Rel.

Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 5.3.2009, DJe 18.3.2009).

6. O Tribunal concluiu incidentalmente pela inconstitucionalidade do ato administrativo concreto (Portaria 44/04), porquanto afrontou o disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", art. 150, § 6º, bem como o princípio da livre concorrência, o que veda sua apreciação por esta Corte, sob pena de usurpação da competência do STF.

Recursos especiais do DISTRITO FEDERAL e do BANCO DE BRASÍLIA - BRB parcialmente conhecidos, mas improvidos (REsp 1.207.799/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 26/4/2011, DJe 3/5/2011);

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PEDIDO DECLARATÓRIO DE NULIDADE DE TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. JULGAMENTO PELO STF DO RE 576.155/DF, COM REPERCUSSÃO GERAL. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALI ADOTADO. SUPOSTA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA AO PEDIDO FORMULADO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI DISTRITAL ALEGADA COMO CAUSA DE PEDIR. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ILEGALIDADE DO ACORDO EM FACE DE VIOLAÇÃO AO ART. 26, § 1º, DA LC 87/96. FUNDAMENTOS SUFICIENTES INATACADOS. SÚMULA 283/STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (AgRg no REsp 901.446/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 22/2/2011, DJe 28/2/2011).

Verifica-se que a Ação Civil Pública não está sendo utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, mas com o objetivo de restabelecer na Comarca de Governador Valadares a assistência médica hospitalar e odontológica de modo integral e eficiente. A inconstitucionalidade dos atos normativos é causa de pedir, e não de pedido. Assim, deve ser afastada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido e determinar que o Tribunal *a quo* prossiga o julgamento da apelação.

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

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0114696-1

PROCESSO ELETRÔNICO

**REsp 1.326.437 /
MG**

Números Origem: 1001817201012 10105051543285004 105051543285 74601020117

PAUTA: 25/06/2013

JULGADO: 25/06/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS
GERAIS - IPSEMG

ADVOGADO : MARCOS FERREIRA DE PADUA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Sistema Remuneratório e Benefícios - Assistência à Saúde

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.